

Поможет ли диалог заинтересованных сторон снять проблему ограничения доступа некоммерческих организаций к финансовым услугам в условиях применения стандартов борьбы с финансированием терроризма и санкций на международном уровне?

Лия ван Брукховен и Сангита Госвами

Лия ван Брукховен — соучредитель и исполнительный директор фонда Human Security Collective, имеющего большой опыт в сфере развития, трансформирования конфликтов и безопасности.

Адрес электронной почты: lia@hscollective.org.

Сангита Госвами — советник по вопросам продвижения политики и специалист по коммуникациям в фонде Human Security Collective.

Адрес электронной почты: sangeeta@hscollective.org.

Аннотация

За последние два десятилетия архитектура борьбы с терроризмом стала развиваться все быстрее, а контртеррористические меры начали сказываться на гуманитарной деятельности и на деятельности в области развития, миростроительства и защиты прав человека по всему миру. Сокращение и устранение последствий принятия таких мер осуществляется на местном и мировом уровне самыми разными способами — в зависимости от сложившейся ситуации. В настоящей статье будет рассмотрена одна из форм взаимодействия и урегулирования — процесс диалога с участием заинтересованных сторон, целью которого является устранение нежелательного влияния нормативно-правовых мер борьбы с финансированием терроризма на гражданское общество. Это влияние проявляется в затруднении доступа к финансовым услугам, с которым сталкиваются некоммерческие организации по всему миру. По мнению гражданского общества и разработчиков политики, наиболее подходящей и удобной формой взаимодействия для решения данного набора проблем и преодоления связанных с ними трудностей является процесс диалога с четко поставленными задачами, в котором принимают участие представители гражданского общества, банков, правительства, подразделений финансовой разведки, регуляторных и надзорных органов, банковских ассоциаций и так далее. В статье приводится ряд примеров подобных инициатив, реализуемых в настоящее время, рассматриваются нюансы каждой из таких инициатив и условия, необходимые для поддержания диалога, а также исследуется вопрос о том, пригодны ли такие процессы диалога с участием различных заинтересованных сторон для решения данной проблемы, которая кажется непреодолимой.

Ключевые слова: контртеррористические меры, диалог заинтересованных сторон, развитие, миростроительство, права человека, доступ к финансовым услугам, практика снижения риска.

⋮⋮⋮⋮⋮⋮

Введение

Демотивирующее воздействие глобальных контртеррористических мер на потенциал гражданского общества сказывается на деятельности гуманитарных акторов и акторов в области развития, миростроительства и защиты прав человека по всему миру. Эти меры имеют юридические, финансовые и операционные последствия для гражданского общества, которые ощущаются в повседневной работе. Необходимость решать проблемы, проистекающие из внедрения мер борьбы с терроризмом, уже признали многие разработчики политики. В данной статье в рамках категории некоммерческих организаций (НКО) рассматриваются организации гражданского общества и гуманитарные организации.

Экосистема борьбы с терроризмом обширна и сложна. Политики, пользуясь влиянием на мировой арене, продемонстрировали готовность регулярно выявлять новые угрозы, преимущественно связанные с насильственной радикализацией, особенно после событий 11 сентября 2001 года и активизации «Исламского государства» (*организация запрещена в России. — Прим. пер.*). Это привело к поступательному наращиванию свода международных норм, направленных на борьбу с такими угрозами. Мотивация политиков к устранению первопричин развития терроризма и роста террористической угрозы или даже к смягчению таких угроз посредством применения действующего законодательства и существующих мер оказалась гораздо ниже. Расширение этой экосистемы (архитектуры) вызвало рост числа государственных и частных организаций, а также государственно-частных партнерств, уполномоченных внедрять контртеррористические меры и содействовать их внедрению. А поскольку гуманитарные организации и другие организации гражданского общества часто работают именно в тех районах, где активно действуют террористические или негосударственные вооруженные группы, они считаются уязвимыми и подверженными риску и, следовательно, нуждаются в защите. Стремительный рост числа крупных коммерческих компаний, которые предлагают составить профиль террористического риска для прохождения процедуры утверждения клиентов и партнеров, направленной на то, чтобы материальная помощь не попала в руки тех, кому она не предназначена, или провести проверку государственных и частных акторов, свидетельствует о том, что меры борьбы с террористической угрозой превратились в прибыльный бизнес¹.

Признание воздействия контртеррористических мер на гражданское общество пока не способствовало их отмене или отзыву. Напротив, стали применяться новые законы и усложненные меры, что привело к нагромождению регламентов. Мало кто из государств поручал независимым организациям провести оценку эффективности действующей нормативно-правовой базы, внедренной в целях борьбы с существующими и новыми террористическими угрозами, прежде чем инициировать принятие дополнительных мер и осуществлять их внедрение. Приоритет был отдан демонстрации политической силы в формате настоятельного призыва к разработке нового законодательства, мер или политики контроля бесконечно развивающихся угроз, а не принятию взвешенных решений

1 Charity & Security Network, “World-Check: The Dangers of Privatizing Terrorist Lists”, 11 February 2016, доступно по адресу: https://charityandsecurity.org/financial-access/worldcheck_private_databases_raise_concerns/; Tamsin Allen, “World Check Database: Due Diligence or Blacklist?”, Bindmans, 27 September 2016, доступно по адресу: <https://inform.org/2016/09/27/world-check-database-due-diligence-or-blacklist-tamsin-allen/>; Peter Osborne, “Why Majed al-Zeer’s Case Against World-Check Matters”, *Middle East Eye*, 21 January 2019, доступно по адресу: <https://www.middleeasteye.net/opinion/why-majed-al-zeers-case-against-world-check-matters>; Tom Keatinge, “Who Checks World-Check? It’s High Time Someone Did”, *Middle East Eye*, 2 February 2017, доступно по адресу: <https://www.middleeasteye.net/opinion/who-checks-world-check-its-high-time-someone-did> (все ссылки на интернет-ресурсы приводятся по состоянию на декабрь 2021 г.).

по поводу применения действующих нормативно-правовых и стратегических инструментов борьбы с терроризмом и насильственным экстремизмом².

Такое развитие событий означает, что НКО приходится постоянно лавировать в усложняющемся пространстве строгих регламентов и непрозрачных стратегий. У них не остается иного выбора, кроме как приспособиться к действительности, в которой поле и условия их деятельности в значительной мере определяются контртеррористическими мерами. Сейчас такие организации оказываются зажатыми в тиски между соблюдением этих мер и решимостью не подчиняться требованиям со стороны органов власти и доноров, которые могли бы помешать исполнению задач и реализации полномочий НКО. Такие гуманитарные организации, как Норвежский совет по делам беженцев и Всемирная организация «Исламская помощь», которые активно занимаются этой проблемой, на протяжении последних 10–15 лет все чаще высказываются по поводу того, что контртеррористические меры нарушают гуманитарные принципы³. Требование некоторых доноров проводить проверку получателей помощи на предмет присутствия в перечне лиц, объявленных террористами, очевидно, считается запретным приемом для этих и других гуманитарных организаций⁴. Для разработчиков контртеррористической политики вероятность того, что среди беженцев или насильственно перемещенных лиц могут затесаться террористы, и необходимость обнаружить их и подвергнуть судебному преследованию важнее полномочий гуманитарных организаций оказывать помощь и предоставлять защиту гражданским лицам, а также государственным и негосударственным вооруженным акторам, в том числе террористам⁵.

- 2 Fiona de Londras, “Politics, Accountability and Counter-Terrorism Review”, *University of Birmingham Blogs*, 26 July 2018, доступно по адресу: <https://blog.bham.ac.uk/counterterrorismreview/2018/07/26/politics-accountability-and-counter-terrorism-review/>; Fionnuala Ní Aoláin, “My Priorities as UN Special Rapporteur on Counter Terrorism: The Problem of Permanent Emergencies”, *Just Security*, 9 October 2017, доступно по адресу: <https://www.justsecurity.org/45640/priorities-special-rapporteur-counter-terrorism-problem-permanent-emergencies/>; Ben Saul, “The Legal Black Hole in United Nations Counterterrorism”, *IPI Global Observatory*, 2 June 2021, доступно по адресу: <https://theglobalobservatory.org/2021/06/the-legal-black-hole-in-united-nations-counterterrorism/>.
- 3 Норвежский совет по делам беженцев и Всемирная организация «Исламская помощь» входят в состав Всемирной коалиции НКО по работе с Группой разработки финансовых мер (ФАТФ). Это свободное объединение более 300 сетей НКО и отдельных организаций, которое взаимодействует с ФАТФ для того, чтобы государства применяли стандарты противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма (ПОД/ФТ) соразмерно и эффективно, руководствуясь подходом, основанным на оценке риска, а не на формальном соблюдении правил. См.: Global NPO Platform on FATF, “Global NPO Coalition on FATF (Financial Action Task Force)”, доступно по адресу: www.fatfplatform.org.
- 4 Norwegian Refugee Council, “Counterterrorism Measures”, Position Paper, January 2019, Humanitarian Principles section, p. 2, доступно по адресу: https://www.nrc.no/globalassets/pdf/position-papers/counterterrorism-measures_position-paper.pdf.
- 5 Overseas Development Institute (ODI), “Humanitarian Negotiations with Armed Non-State Actors: Key Lessons from Afghanistan, Sudan and Somalia”, 18 March 2014, доступно по адресу: <https://odi.org/en/publications/humanitarian-negotiations-with-armed-non-state-actors-key-lessons-from-afghanistan-sudan-and-somalia/>; Eva Svoboda, “Strengthening Access and Proximity to Serve the Needs of People in Conflict”, Humanitarian Policy Group, 2015, доступно по адресу: <https://cdn.odi.org/media/documents/9737.pdf>; Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies (VOICE), “The

К счастью, в последние годы взаимодействие между гражданским обществом и политиками по поводу смягчения последствий контртеррористических мер для деятельности НКО стало расширяться, принимая различные формы — от разовых консультаций и постоянного диалога до разнообразных промежуточных вариантов. По мнению гражданского общества и разработчиков политики, наиболее подходящим из этих видов взаимодействия для решения проблем, связанных с контртеррористическими мерами, и преодоления сопутствующих трудностей является постоянный диалог различных заинтересованных сторон на основе четко поставленных задач, который осуществляется в формате процессов/форумов или круглых столов и коротко именуется диалогом заинтересованных сторон⁶.

В этой статье пойдет речь конкретно о диалогах заинтересованных сторон, организованных с целью уменьшить негативное влияние стандартов противодействия финансированию терроризма (ПФТ) и санкций, вводимых в рамках борьбы с финансированием терроризма, на способность НКО и гуманитарных организаций выполнять свою работу. Среди наиболее болезненных для НКО последствий внедрения контртеррористических мер важное место занимает некорректная трактовка стандартов ПФТ или злоупотребление ими со стороны государственных органов. Это наносит ущерб сразу в двух направлениях:

1. НКО подвергаются чрезмерному регулированию под тем предлогом, что весь этот сектор подвержен повышенному риску злоупотреблений в целях финансирования терроризма; при этом не предоставляется никаких фактических подтверждений, которые могли бы служить оправданием такого подхода.
2. На НКО распространяются ограничения на доступ к финансовым услугам, которые розничные банки вынуждены внедрять в рамках процедур должной осмотрительности (*due diligence*), навязанных надзорными органами, при этом НКО часто огульно относятся к категории клиентов, подверженных риску злоупотреблений в целях финансирования терроризма. Эти меры оказывают существенное отрицательное влияние на деятельность НКО, поскольку предполагают ограничения на получение и расходование денежных средств для осуществления основной деятельности, а также на состав партнеров и получателей помощи.

Impact of EU Sanctions and Restrictive Measures on Humanitarian Action”, Workshop Report, 2019, p. 16, доступно по адресу: <https://www.dgecho-partners-helpdesk.eu/download/dgechoblock/2188>.

- 6 Global Center on Cooperative Security, “Ensuring the Effective Implementation of Countering the Financing of Terrorism Measures While Ensuring Civic Space”, Concept Note, October 2020, доступно по адресу: <https://www.globalcenter.org/project-descriptions/ensuring-the-effective-implementation-of-countering-the-financing-of-terrorism-measures-while-safeguarding-civic-space/>; International Committee of the Red Cross, “Counter-Terrorism Measures must not Restrict Impartial Humanitarian Organizations from Delivering Aid”, 12 January 2021, доступно по адресу: <https://www.icrc.org/en/document/counter-terrorism-measures-must-not-restrict-impartial-humanitarian-organizations>; Emile van der Does de Willebois, “De-Risking Impedes Access to Finance for Non-Profit Organizations”, *World Bank Blogs*, 24 February 2017, доступно по адресу: <https://blogs.worldbank.org/psd/de-risking-impedes-access-finance-non-profit-organizations>.

Примером чрезмерного регулирования является обязательство регистрировать в компетентных органах все полученные от доноров пожертвования в размере более 100 евро, которое распространяется на все фонды и объединения⁷. Примером недифференцированного подхода служит инструкция Центрального банка Нидерландов, предписывающая всем банкам проводить проверку благотворительных фондов, которые оказывают гуманитарную помощь:

Благотворительные фонды играют ключевую роль в предоставлении гуманитарной помощи нуждающимся. Существуют явные признаки того, что террористы и террористические организации злоупотребляют их деятельностью, получая от них финансирование. Необходимо не только проводить оценку сопутствующего риска и надлежащее наблюдение за движением денежных средств таких организаций, но и сделать их постоянной составляющей рационального и этичного управления деятельностью (финансового) учреждения⁸.

Из прошедших и реализуемых в настоящее время диалогов заинтересованных сторон уже можно сделать некоторые выводы. Поскольку организация, к которой принадлежат авторы настоящей статьи, — фонд Human Security Collective (HSC) — выступает одним из организаторов Круглого стола по проблемам доступа к финансовым услугам в Нидерландах, основное место в статье занимают выводы, сделанные по итогам именно этого диалога. Анализ диалогов заинтересованных сторон и изложение связанных с ними соображений выполнены исключительно авторами и HSC. Приведенные в статье выводы во многом основаны на обсуждении ограничений доступа к финансовым услугам, проистекающих из применения стандартов Группы разработки финансовых мер (ФАТФ), которая является создателем мировых норм в области противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма (ПОД/ФТ). Фонд HSC занимает пост сопредседателя Всемирной коалиции НКО по работе с ФАТФ — свободного объединения различных НКО, которое выступает за эффективное и основанное на оценке риска применение стандартов ФАТФ, касающихся НКО, в целях уменьшения нежелательных последствий политики ПОД/ФТ для гражданского общества, чтобы правомерная благотворительная деятельность осуществлялась беспрепятственно. Помимо этого, HSC ведет веб-сайт Коалиции⁹. В этом качестве он вместе с другими членами Коалиции вот уже шесть лет участвует в обсуждении с ФАТФ и другими заинтересованными сторонами ограничений доступа к финансовым услугам для НКО.

7 По поводу регуляторных требований для НКО в рамках законодательства в сфере ПОД/ФТ в Испании см.: Hanna Surmatz, “EFC/ WINGS Webinar — November 8th: How Can Philanthropy Engage Around FATF Money Laundering and Terrorism Financing Policy and Implementation?”, доступно по адресу: <http://wings.issuelab.org/resources/29200/29200.pdf>.

8 De Nederlandsche Bank, “Customer Due Diligence on Foundations with Respect to Terrorist Financing”, 21 June 2018, доступно по адресу: <https://www.dnb.nl/en/sector-information/supervision-laws-and-regulations/laws-and-eu-regulations/anti-money-laundering-and-anti-terrorist-financing-act/customer-due-diligence-on-foundations-with-respect-to-terrorist-financing/>.

9 Global NPO Platform on FATF (примечание 3 выше).

Еще один важный источник ограничений доступа НКО к финансовым услугам — санкции, направленные на борьбу с финансированием терроризма, в том числе включенные в состав экономических и торговых санкционных режимов более общего характера, которые вводятся государствами или многосторонними структурами, такими как Организация Объединенных Наций (ООН) или Европейский союз (ЕС). Они упоминаются по мере необходимости при обсуждении выводов, сделанных по итогам процессов диалога заинтересованных сторон.

В первую очередь в статье представлен подробный разбор источников ограничений доступа к финансовым услугам, затем изложены позиции НКО, международных организаций и правительств в отношении устранения растущего числа факторов, препятствующих доступу гуманитарных организаций и НКО к услугам финансовых учреждений, а также принимаемые ими меры.

Ограничение доступа некоммерческих организаций к финансовым услугам

Ограничения, с которыми сталкиваются гуманитарные организации и другие организации гражданского общества при обращении к поставщикам финансовых услуг, также известны под названием «практика снижения риска». Под этим термином понимается отказ поставщиков финансовых услуг от обслуживания клиентов, которые считаются входящими в «группу риска», прекращение отношений с ними и закрытие их счетов. Регулярные задержки при переводе средств в зоны, которые относятся к группе риска или находятся под действием санкций, а также возврат таких денежных переводов отправителю тоже относятся к практике снижения риска. Помимо НКО с практикой снижения риска сталкиваются поставщики расчетно-кассовых услуг и банки-корреспонденты¹⁰.

Практика снижения риска в отношении поставщиков расчетно-кассового обслуживания, таких как «Вестерн юнион», и банков-корреспондентов

10 HSC, “Queen Maxima Discusses De-Risking of NPOs”, доступно по адресу: <https://www.hscollective.org/news/timeline/queen-maxima-discusses-derisking-of-npos/?acceptCookies=60a37eee04d6c>; World Bank Group and ACAMS, “Stakeholder Dialogue on De-Risking: Findings and Recommendations”, 2016, доступно по адресу: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/397411476868450473/pdf/109337-WP-StakeholderDialogueonDerisking-PUBLIC-ABSTRACT-SENT.pdf>. Основное внимание в документации, посвященной практике отказа от обслуживания НКО в целях снижения риска, уделяется преимущественно трансграничным и международным платежам. Следует отметить, что такая практика существует и внутри стран. Эта тема раскрыта в эмпирическом исследовании, проведенном в Бразилии, Мексике и Ирландии, см.: Global NPO Coalition on FATF, “New HSC/ECNL Research Report: Understanding the Drivers of ‘De-Risking’ and the Impact on Civil Society Organizations”, 20 April 2018, доступно по адресу: <https://fatfplatform.org/news/new-hsc-ecnl-research-report-understanding-the-drivers-of-de-risking-and-the-impact-on-civil-society-organizations/>. Financial Conduct Authority, “De-Risking: Managing Money-Laundering Risk”, 24 February 2016, доступно по адресу: <https://www.fca.org.uk/firms/money-laundering/derisking-managing-risk>.

подробно рассмотрена в макрополитических исследованиях Всемирного банка и в других работах¹¹. Банки-корреспонденты — это сторонние организации, которые выступают в качестве посредников между различными финансовыми учреждениями. Они оказывают такие услуги, как осуществление денежных переводов, банковских переводов и обмена валюты между банком отправителя и банком получателя. Банки-корреспонденты представляют собой краеугольный камень мировой платежной системы и призваны служить для совершения трансграничных финансовых операций. Отказ от их обслуживания повлиял на переводы денежных средств, предназначенных для осуществления гуманитарной деятельности, а поводом для такого отказа стало то, что в течение последнего десятилетия мировые банки регулярно принимали решение ужесточить свои требования в целях соблюдения стандартов ПОД/ФТ.

Исследования практики снижения риска применительно к поставщикам расчетно-кассового обслуживания показали, что подобные меры, принимаемые в отношении систем денежных переводов и банков-корреспондентов, не оказали значительного влияния на объем финансовых потоков. Это связано с постоянным развитием новых и инновационных каналов перевода денежных средств, позволяющих отправителям безопасно совершать финансовые операции¹². У НКО, пострадавших от практики снижения риска, в целом нет возможности прибегнуть к услугам других банков или к альтернативным каналам перевода денежных средств. Если какой-либо банк отказывает НКО в обслуживании на основании повышенного уровня риска, остальные банки тоже не будут готовы оказывать ей услуги. В отсутствие банковского счета НКО не могут собирать и переводить денежные средства. Строгие требования доноров и органов, осуществляющих надзор за управлением, подотчетностью и прозрачностью НКО, предусматривают обязательное открытие и обслуживание счета в банке. Если НКО прибегают к услугам платежных сервисов, эти операции подлежат такому же, если не более строгому контролю с точки зрения соблюдения требований о противодействии финансированию терроризма, ПОД и санкционных ограничений со стороны банков. Таким образом, банки были и остаются жизненно необходимыми для работы НКО. Некоммерческим организациям уже приходилось использовать нерегулируемые каналы перевода денежных средств и вывоз наличных в зоны конфликтов и зоны высокого риска, и это повы-

11 Bank of International Settlements Committee on Payments and Market Infrastructure, “Cross-Border Retail Payments”, February 2018, доступно по адресу: <https://www.bis.org/cpmi/publ/d173.pdf>; World Bank, “Defying Predictions, Remittance Flows Remain Strong During COVID-19 Crisis”, 12 May 2021, доступно по адресу: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/05/12/defying-predictions-remittance-flows-remain-strong-during-covid-19-crisis>; World Bank, “Migration and Remittances Data”, доступно по адресу: <https://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues/brief/migration-remittances-data>; Global NPO Platform on FATF, “De-Risking & Financial Access”, доступно по адресу: <https://fatfplatform.org/issues/over-regulation-2/>.

12 Blessing Adada Gaiya, “Issues in the Compilation and Analysis of Remittances in BPM6”, Bank for International Settlements, 17–18 February 2020, доступно по адресу: https://www.bis.org/ifc/publ/ifcb52_11.pdf.

шает вероятность злоупотреблений со стороны преступников и террористических групп, а также несет риск репутационного ущерба¹³.

В отсутствие лонгитюдных исследований политики, проводимых на метауровне в целях получения количественных данных и фактических показателей, характеризующих практику отказа от обслуживания НКО в целях снижения риска (их отсутствие отчасти вызвано их высокой стоимостью), этот вопрос в меньшей степени привлекал внимание разработчиков политики и регуляторных органов в подчинении финансовых министерств. Однако аналитические центры, высшие учебные заведения и НКО провели в этой сфере целый ряд количественных и качественных исследований меньшего масштаба, но не меньшей значимости¹⁴.

Ограничение доступа к финансовым услугам: стандарты противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма, созданные Группой разработки финансовых мер, и применяемые банками процедуры должной осмотрительности

Почему поставщики финансовых услуг отказывают НКО в обслуживании в целях снижения риска? Теоретически стандарты ПОД/ФТ, призванные обеспечить финансовую дисциплину в мировом масштабе, не противоречат целям, связанным с общедоступностью финансовых услуг. Эта теория основана на предположении о том, что использование официальных финансовых услуг повышает прозрачность и тем самым способствует сокращению масштабов использования неформальных услуг или каналов.

- 13 Lia van Broekhoven, Vanja Skoric and Ben Hayes, “De-Risking and Non-Profits: How do You Solve a Problem That No-One Wants to Take Responsibility For?”, 11 July 2017, доступно по адресу: <https://www.opendemocracy.net/en/de-risking-and-non-profits-how-do-you-solve-problem-that-n/>; Lia van Broekhoven, “Derisking and Civil Society: Drivers, Impact and Solutions”, HSC, 2018, доступно по адресу: <https://www.hscollective.org/news/timeline/article-derisking-and-civil-society-drivers-impact-and-solutions/>.
- 14 Библиографию докладов, посвященных НКО и доступу к финансовым услугам, можно получить по запросу; см. веб-сайт HSC (на англ. яз.) по адресу: www.hscollective.org. Среди самых значимых недавних публикаций по вопросу практики снижения риска в связи с деятельностью гуманитарных НКО можно назвать следующие: InterAction, “Detrimental Impacts: How Counter-Terror Measures Impede Humanitarian Action”, April 2021, доступно по адресу: <https://www.interaction.org/wpcontent/uploads/2021/04/Detrimental-Impacts-CT-Measures-Humanitarian-Action-InterAction-April-2021.pdf>; VOICE, “Adding to the Evidence: The Impact of Sanctions and Restrictive Measures on Humanitarian Action”, 29 March 2021, доступно по адресу: https://voiceeu.org/publications?string=The+impact+of+sanctions+and+restrictive+measures+on+humanitarian+action&start_date=&end_date=; Khaleel Desai, “Vulnerable People are Paying the Price as Bank ‘De-Risking’ Undermines Humanitarian Aid”, *Islamic Relief Worldwide Blogs*, 2020, доступно по адресу: <https://www.islamic-relief.org/vulnerable-people-are-paying-the-price-as-bank-de-risking-undermines-humanitarian-aid/>; Alice Debarre, “Making Sanctions Smarter: Safeguarding Humanitarian Action”, International Peace Institute, 19 December 2019, доступно по адресу: <https://www.ipinst.org/2019/12/making-sanctions-smarter-safeguarding-humanitarian-action>; Sherine El Taraboulsi-McCarthy, “Counter-Terrorism, Bank De-Risking and Humanitarian Response: A Path Forward”, Overseas Development Institute, 22 August 2018, доступно по адресу: <https://odi.org/en/publications/counter-terrorism-bank-de-risking-and-humanitarian-response-a-path-forward/>.

Стандарты ПОД/ФТ предусматривают ответственность финансовых учреждений и платежных систем в том смысле, что в силу международного права и национального законодательства они обязаны сообщать о подозрительных операциях своих клиентов компетентным органам, таким как подразделения финансовой разведки. Таким образом, в отношении клиентов, пользующихся официальными банковскими и платежными системами, проводятся процедуры должной осмотрительности в целях выявления источников финансирования терроризма и случаев отмывания денег. Сокращение злоупотреблений финансовыми ресурсами в сочетании с ужесточением банками процедур должной осмотрительности, применяемых к клиентам, должно лишь укрепить официальный банковский сектор и способствовать достижению целей, связанных с общедоступностью финансовых услуг. Однако на практике все выглядит иначе. В результате применения стандартов ПОД/ФТ, кодифицированных такими органами, как ФАТФ, и претворяемых в законы и инструкции на уровне государств, некоторые группы клиентов, в том числе НКО, наоборот лишились доступа к финансовым услугам¹⁵.

Банки и другие жизненно важные учреждения, влияющие на обеспечение международной финансовой дисциплины, такие как организации расчетно-кассового обслуживания, юристы, доверительные фонды и поставщики корпоративных услуг, несут ответственность в рамках стандартов ФАТФ. Анализ, проводимый подразделениями финансовой разведки по факту поступления сообщений о подозрительных операциях, дает понимание и необходимые фактические сведения для предотвращения и расследования финансовых преступлений, а также для судебного преследования за их совершение. Подразделения финансовой разведки обмениваются полученными сведениями через Группу «Эгмонт» (международное объединение таких подразделений) и через портал FIU.net, организованный Европол¹⁶. ФАТФ рекомендует странам создавать подразделения финансовой разведки, наделенные тремя основными функциями: сбор, анализ и распространение информации об отмывании денег и финансировании терроризма. На практике подразделения финансовой разведки во многих странах становятся государственными органами, ответственными за обеспечение соблюдения введенных ФАТФ стандартов ПОД/ФТ в целом¹⁷.

Поставщики финансовых услуг обязаны в силу законодательства проводить масштабные процедуры проверки клиентов в рамках должной

15 Веб-сайт ФАТФ (на англ. и фр. яз.), доступно по адресу: <https://www.fatf-gafi.org/>; Mark T. Nance, "Re-Thinking FATF: An Experimentalist Interpretation of the Financial Action Task Force", *Crime, Law and Social Change*, Vol. 69, 2018.

16 Egmont Group, "About the Egmont Group", 2021, доступно по адресу: <https://egmontgroup.org/en/>; EUROPOL, "Financial Intelligence Units — FIU.net", 7 December 2021, доступно по адресу: <https://www.europol.europa.eu/about-europol/financial-intelligence-units-fiu-net>.

17 Caribbean Financial Action Taskforce, "Recommendation 29: Financial Intelligence Units", June 2021, доступно по адресу: <https://www.cfatf-gafic.org/index.php/documents/fatf-40r/395-fatf-recommendation-29-financial-intelligence-units>.

осмотрительности, чтобы обеспечить соблюдение стандартов ПОД/ФТ и требований, обусловленных санкциями. За нарушение любой из этих инструкций предусмотрены высокие штрафы. Многие НКО, особенно (но не обязательно) те, которые работают в зонах конфликта или прилегающих к ним зонах, не соответствуют этим жестким требованиям. После захвата власти в Афганистане талибами в сентябре 2021 года некоторые гуманитарные организации, в течение многих лет присутствовавшие в стране, были вынуждены прибегнуть к использованию нерегулируемых расчетных систем «хавала» и других неформальных каналов для осуществления выплат местным сотрудникам и продолжения работы над проектами по оказанию базовых услуг, таких как здравоохранение и образование. В краткосрочной перспективе у них было очень мало альтернатив, особенно после того, как банки перестали проводить электронные платежи в Афганистан в связи с тем, что ООН и Соединенные Штаты (США) включили членов движения «Талибан» (*движение запрещено в России. — Прим. пер.*), занимающих должности в правительстве и Центральном банке, в перечень террористов¹⁸. В сочетании с тем, что НКО не являются самыми выгодными клиентами для банков, в сложившейся ситуации им стали отказывать в обслуживании в целях снижения риска. ФАТФ выпустила заявление по поводу оказания гуманитарной помощи Афганистану и предотвращения финансирования терроризма¹⁹:

ФАТФ вновь подчеркивает, что предоставление некоммерческим организациям (НКО) и всем остальным гуманитарным акторам возможности безотлагательно, беспрепятственно и бесперебойно оказывать жизненно важную гуманитарную помощь, в которой нуждаются жители этого и других регионов, имеет первостепенное значение. ФАТФ призывает все юрисдикции защитить НКО от их злонамеренного использования в целях финансирования терроризма. Это предполагает постоянную адресную работу компетентных органов с НКО в соответствии с рекомендациями ФАТФ и при соблюдении прав человека и основных свобод.

Банки обязаны соблюдать национальные законы и нормы, основанные на стандартах ФАТФ, Директиве ЕС о предотвращении использования финансовой системы для целей отмывания денег или финансирования терроризма, а также на режимах санкций, введенных США и международным сообществом для предотвращения финансирования терроризма. К последним относятся Программа экономических и торговых санкций Министерства финансов США и контртеррористические санкции Совета Безопасности ООН. В рамках процедур должной осмотрительности при

18 Информация по итогам встречи подразделения финансовой разведки со специалистами по соблюдению требований из банков и НКО в рамках Правил Чатем-Хаус в одной из европейских стран.

19 FATF, “FATF Public Statement on the Situation in Afghanistan”, October 2021, доступно по адресу: <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/afghanistan-2021.html>.

заключении договора с НКО или совершении операции с участием стран, относящихся к группе риска или находящихся под действием санкций, банки проверяют соблюдение государственных законов в области ПОД/ФТ, налогового законодательства, инструкций банковских надзорных органов в отношении риска финансирования терроризма и отмывания денег при обслуживании НКО, а также требований санкционных режимов. При этом они не проверяют соблюдение рекомендации 8 в рамках стандартов ФАТФ (стандарта, действующего в отношении НКО), если только данная рекомендация со всеми ее нюансами не была должным образом внедрена в нормативно-правовую базу государства. Кроме того, такое происходит очень редко, а если и происходит — например, при включении соответствующих требований в инструкции банковского надзорного органа или органов — в них почти никогда не удается надлежащим образом передать значение рекомендации.

В рекомендации 8 ФАТФ изложена политика защиты государствами НКО от злоупотреблений в целях финансирования терроризма: «Правительствам следует регулировать деятельность НКО, которые страна признала уязвимыми к злоупотреблениям в целях финансирования терроризма», — и подчеркивается, что это должно осуществляться «посредством адресных и соразмерных действий с помощью подхода, основанного на оценке риска». Иными словами, банки обязаны проводить расширенную проверку в рамках должной осмотрительности только в отношении НКО, подверженных риску, а не всех НКО.

ФАТФ придерживается политики выявления НКО, подверженных риску злоупотреблений в целях финансирования терроризма, с помощью подхода, основанного на оценке риска, с 2016 года. Начиная с этого времени НКО перестали считаться особенно уязвимыми к злоупотреблениям в целях финансирования терроризма. До этого пересмотра (и после принятия ФАТФ контртеррористических рекомендаций в связи с событиями 11 сентября 2001 года) НКО выделялись в отдельный сектор ввиду своей уязвимости к их злонамеренному использованию в целях финансирования терроризма. Такое изменение в политике ФАТФ стало плодом ее многолетнего взаимодействия с Всемирной коалицией НКО по работе с Группой разработки финансовых мер, инициатива в котором принадлежит Коалиции. Кроме того, эту поправку поддержали некоторые члены ФАТФ, поскольку, как показывала практика, ее отсутствие создавало препятствия для гуманитарной деятельности и другой правомерной благотворительности. Ввиду жестких процедур должной осмотрительности, применяемых банками во избежание финансирования терроризма, НКО приходилось использовать нерегулируемые каналы перевода денежных средств, такие как передача наличных с помощью курьера или собственноручная доставка. Это именно та практика, на предотвращение которой направлены стандарты ФАТФ, призванные снизить риск финансирования терроризма.

До этого пересмотра особенно уязвимыми к злоупотреблениям в целях финансирования терроризма считались НКО, собиравшие и распределявшие средства на «благие дела». Одним из видов злоупотребления было учреждение подставных юридических лиц — организаций, созданных для сбора и распределения средств в поддержку террористической деятельности. Еще одной формой злоупотребления является использование одним из сотрудников средств, собранных на благотворительность, для финансирования терроризма без ведома организации или коллег. Правительства по всему миру трактовали эту рекомендацию таким образом, что гуманитарные и другие некоммерческие организации оказывались в центре внимания. Для предотвращения злоупотребления деятельностью НКО в целях финансирования терроризма использовался подход, основанный на соблюдении определенных правил. Внедрялись законы и инструкции, которые отразились на всем некоммерческом секторе, при этом между организациями, действительно подверженными риску их использования в целях финансирования терроризма, и теми, в которых вероятность подобных злоупотреблений была очень низкой, не проводилось никакой разницы. Гуманитарные организации, работающие в зонах риска, где действуют негосударственные вооруженные группы или террористические организации, в силу самого характера своей деятельности попадали в категорию «особенно уязвимых к риску злоупотреблений».

Невзирая на пересмотр рекомендации 8, лишь очень малое число правительств, банков, регуляторных и надзорных органов скорректировало соответствующим образом свою политику и инструкции. На данный момент они не проявили почти или вовсе никакого интереса к различным руководствам, опубликованным ФАТФ в целях надлежащего осуществления рекомендации, и, в частности, к признанию того факта, что достижение нулевого риска в области финансирования терроризма нецелесообразно. Государства во всем мире намеренно или ненамеренно трактуют и осуществляют рекомендацию таким образом, который сокращает гуманитарным организациям и другим организациям гражданского общества пространство для маневра. На практике последствия применения подхода к реализации данной рекомендации, основанного на соблюдении правил, а не на оценке риска, проявляются преимущественно в чрезмерной зарегулированности НКО посредством предъявления строгих требований к регистрации и уведомлению, а также в переусердствовании с использованием протоколов должной осмотрительности со стороны банков при одобрении НКО в качестве клиентов или при переводе денежных средств в зоны высокого риска. В тех странах, где правительство не доверяет независимому гражданскому обществу, рекомендация 8 использовалась в качестве предлога для притеснения гуманитарных организаций, защитников прав человека или борцов с коррупцией. В таких странах рекомендация 8 стала еще одним инструментом, с помощью которого государство подавляет гражданское общество, часто выступающее с правдивыми заявлениями, посредством

объявления таких организаций «иностранными агентами» или «террористами». В числе недавних примеров можно назвать Сербию, Уганду, Турцию и Израиль²⁰.

Раз в 8–9 лет ФАТФ проводит оценку стран с точки зрения их соответствия 40 стандартам ПОД/ФТ. Основу оценки соблюдения рекомендации 8 и эффективности мер, принятых для предотвращения использования НКО в целях финансирования терроризма составляет оценка риска отмывания денег и финансирования терроризма в данной стране, и в частности через НКО; также производится отдельная оценка риска в секторе НКО, разработанная специально для некоммерческих организаций²¹. Проводимые ФАТФ проверка и оценка и их итоги определяют положение страны в международном финансовом рейтинге. Неоднократное несоблюдение стандартов и неустранение недостатков являются поводом для включения страны в серый или черный список ФАТФ, что влияет на значение индекса и кредитный рейтинг страны, отражаясь на перспективах торговли и инвестиций. На данный момент обязательства по соблюдению стандартов ФАТФ взяли на себя более 200 стран и юрисдикций.

Практика проведения оценки риска, которому подвергается некоммерческий сектор, набирает силу очень медленно. По большей части страны плохо понимают, как ее проводить. Для того чтобы подчеркнуть значимость проведения подобной оценки, в сотрудничестве с организаци-

- 20 По поводу Сербии см.: United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, “Serbia’s Anti-Terrorism Laws Being Misused to Target and Curb Work of NGOs, UN Human Rights Experts Warn”, 11 November 2020, доступно по адресу: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/11/serbias-anti-terrorism-laws-being-misused-target-and-curb-work-ngos-un-human>; по поводу Уганды см.: Kenneth Kazibwe, “Govt Unfreezes Accounts of NGOs Accused of Terrorism Funding”, *NilePost*, 27 February 2021, доступно по адресу: <https://nilepost.co.ug/2021/02/27/govt-unfreezes-accounts-of-ngos-accused-of-terrorism-funding/>; по поводу Турции см.: Jonathan Spicer, “Finance Watchdog ‘Grey Lists’ Turkey in Threat to Investment”, *Reuters*, 21 October 2021, доступно по адресу: <https://www.reuters.com/business/finance-watchdog-grey-lists-turkey-threat-investment-2021-10-21>; по поводу Израиля см.: Совет Безопасности ООН. Идентичные письма Постоянного представителя Израиля при Организации Объединенных Наций от 1 ноября 2021 года на имя Генерального секретаря и Председателя Совета Безопасности, 1 ноября 2021 г., доступно по адресу: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/315/77/PDF/N2131577.pdf?OpenElement>; United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, “Israel’s ‘Terrorism’ Designation an Unjustified Attack on Palestinian Civil Society — Bachelet”, 26 October 2021, доступно по адресу: <https://www.ohchr.org/en/2021/10/israels-terrorism-designation-unjustified-attack-palestinian-civil-society-bachelet>.
- 21 HM Treasury and Home Office, UK, “National Risk Assessment of Money Laundering and Terrorist Financing 2017”, October 2017, доступно по адресу: <https://www.gov.uk/government/publications/national-risk-assessment-of-money-laundering-and-terrorist-financing-2017>; Henk van der Veen, Lars Franciscus Heuts and Erik Leertouwer, “Dutch National Risk Assessment on Terrorism Financing 2019”, WODC, November 2020, доступно по адресу: https://www.researchgate.net/publication/348382454_Dutch_National_Risk_Assessment_on_Terrorist_Financing_2019; German Federal Ministry of the Interior, Building and Community, “Sectoral Risk Assessment: Terrorist Financing Through (the Abuse of) Non-Profit Organisations in Germany 2020”, 2 March 2021, доступно по адресу: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2020/sectoral-risk-assessment.pdf?__blob=publicationFile&v=5; Global NPO Coalition on FATF, “Stories: Tunisia: Lessons of a Successful Multi-Stakeholder Engagement Process”, 2021, доступно по адресу: <https://fatfplatform.org/stories/tunisia-lessons-in-a-successful-multistakeholder-engagement-process/>.

ями гражданского общества консалтинговая компания из Соединенного Королевства вместе со Всемирным банком разработала методики, призванные помочь странам в осуществлении оценки риска специально для НКО. В отсутствие оценки риска, присущего сектору НКО, выделенная ФАТФ группа проведения проверки или оценки не может определить, насколько эффективно реализуется в стране рекомендация 8. Если страна не проводит оценку риска в данном секторе, то при проверке будет отмечено невыполнение рекомендации 8, а по окончании проверки страна будет обязана провести такую оценку²². ФАТФ не предписывает никакого определенного способа ее проведения. Однако она подчеркивает, что оценка риска отмывания денег и финансирования терроризма должна проводиться регулярно, чтобы законы, инструкции и практические меры, направленные на снижение такого риска, были достаточно тщательно проработаны для защиты от эволюционирующих и новых угроз и факторов уязвимости.

До сих пор проблеме отказа от обслуживания НКО в целях снижения риска уделялось недостаточно внимания. Исключение составляют такие страны, как Тунис и Косово, представители которых во Всемирной коалиции НКО активно участвуют в проведении оценки риска. Теневые оценки риска, связанного с деятельностью НКО, и риска финансирования терроризма, проведенные немецким объединением НКО — VENRO, — были включены в страновую оценку риска за 2021 год²³. В 2019 году был опубликован доклад Центра мировой политики, в котором анализировались отчеты ФАТФ о проведении оценки по странам за предшествующие четыре года; автор доклада отметил, что представители ФАТФ, ответственные за проведение оценки, практически никогда не поднимают вопрос банковской практики снижения риска за счет отказа от работы с НКО. Основная причина состоит в формулировке понятия результатов в рамках методики оценки ФАТФ, где не упоминается практика снижения риска, связанная с трактовкой и применением государствами рекомендации 8. В рамках взаимного обзора итогов проверки ФАТФ сотрудники, которые проводят оценку, руководствуются именно этим понятием результатов оценки, сформулированным ФАТФ²⁴. Автор доклада рекомендует включить вопросы, связанные со снижением риска ценой отказа от работы с НКО, в программу

22 Если по итогам выполнения оценки в стране выясняется, что риску финансирования терроризма подвержен весь сектор и что он активно регулируется для предотвращения злоупотреблений, то лица, проводящие оценку, подвергают критике методику исследования как недостаточно конкретную и не позволяющую выявить подмножество, подвергающееся риску. Такая ситуация возникла в ходе проведения оценки в Австралии в 2014 г. См.: FATF and Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG), "Terrorist Financing and Financing of Proliferation", in *Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Measures — Australia, Fourth Round Mutual Evaluation Report*, FATF, Paris and APG, Sydney, 2015, доступно по адресу: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/4-Terrorist-Financing-and-financing-proliferation-Mutual-Evaluation-Australia-2015.pdf>.

23 German Federal Ministry of the Interior, Building and Community (примечание 21 выше).

24 FATE, "FATF Methodology for Assessing Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT Systems", November 2020, доступно по адресу: <https://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/fatf-methodology.html>.

обучения специалистов, которые проводят оценку, и в учебные материалы/модули, разработанные ФАТФ²⁵. Понимание специалистами ФАТФ факторов, стоящих за практикой снижения риска за счет отказа от обслуживания гуманитарных организаций и других организаций гражданского общества, может стимулировать критическое переосмысление инструкций, разработанных регуляторными и надзорными органами банковского сектора для поставщиков финансовых услуг в целях уменьшения риска финансирования терроризма. Если инструкция не отражает дух рекомендации 8 и не опирается на всеобъемлющую оценку риска, связанного с деятельностью НКО, что может привести к нежеланию банков принимать на себя риск и работать с НКО, ФАТФ может принять решение учесть эту недоработку при определении уровня соблюдения стандарта в данной стране.

Процедуры должной осмотрительности, проводимые в отношении некоммерческих организаций для снижения риска, связанного с терроризмом и санкциями

Ввиду сложности регуляторной системы предотвращения финансирования терроризма, которая сложилась после событий 11 сентября 2001 года, некоторые гуманитарные организации стали разрабатывать собственные методики осуществления должной осмотрительности для снижения риска, связанного с терроризмом и санкциями. Собственные методы оценки, направленные на уменьшение потенциального риска, сопряженного с ведением их деятельности, созданием партнерств и оказанием услуг в зонах высокого риска, по их мнению, могут дополнить процедуры должной осмотрительности в отношении противодействия финансированию терроризма и соблюдения санкций, применяемые банками и государствами-донорами. Способность продемонстрировать поставщикам финансовых услуг и донорам понимание риска, связанного с терроризмом и финансированием терроризма, и требований, предусмотренных санкционными режимами, а также наличие практических инструментов для снижения такого риска, например посредством утверждения поставщиков услуг и местных партнеров, могла бы позволить банкам и донорам получить гарантии, необходимые для их собственных процедур должной осмотрительности. Это предположение оказалось верным, поскольку банки и доноры не просто ценят организационные меры, которые принимают НКО для уменьшения риска, но и все чаще требуют предоставлять для открытия счета в банке документ, подтверждающий качество таких мер снижения риска и выданный органами, регулирующими сбор финансовых средств и деятельность НКО²⁶.

25 Michael Pisa, “Does the FATF Help or Hinder Financial Inclusion? A Study of FATF Mutual Evaluation Reports”, Center for Global Development, 23 May 2019, доступно по адресу: <https://www.cgdev.org/publication/does-financial-action-task-force-fatf-help-or-hinder-financial-inclusion-study-fatf>.

26 Accountancy Van Morgen, “Rabobank Must Accept Palestinian Aid Foundation to Provide Auditor’s Report”, 3 September 2021, доступно по адресу: <https://www.accountancyvanmorgen.nl/2021/09/03/rabobank-moet-palestijnse-hulpstichting-als-klant-houden-door-accountantsverklaring/>.

НКО, такие как Норвежский совет по делам беженцев и другие гуманитарные организации, разработали инструментарий для снижения различных видов риска, связанного с терроризмом²⁷. Группа гуманитарных организаций под названием Start Network, которая в сотрудничестве с организацией TechSoup и Министерством иностранных дел и по делам Содружества Соединенного Королевства, создала инструмент для самостоятельной оценки гуманитарных организаций и организаций в сфере развития, в котором учтен риск, сопряженный с управлением организацией, персоналом и финансами (в том числе риск мошенничества и коррупции). Применение этого инструмента облегчает доступ к финансированию от государства и иных доноров. Большинство доноров требуют от грантополучателей соблюдения контртеррористических требований, в том числе связанных с противодействием финансированию терроризма. Инструмент для самостоятельной оценки позволяет учесть риск финансирования терроризма и совершения других финансовых преступлений, что потенциально поможет банкам упростить проведение процедур должной осмотрительности в отношении НКО²⁸. Lexis Nexis (компания, которая помимо прочих услуг специализируется на анализе данных для соблюдения требований) и группа НКО разрабатывают инструмент оценки риска и соответствия требованиям ПОД/ФТ, призванный помочь НКО принимать активное участие в соблюдении стандартов, что позволит уменьшить риск, связанный с проведением банками проверки клиентов и расширенных процедур должной осмотрительности, создающих вероятность отказа в обслуживании в целях снижения риска. Ассоциация сертифицированных специалистов по противодействию отмыванию денег (ACAMS) — объединение профессионалов в сфере борьбы с финансовыми преступлениями — и сотрудники аспирантуры Женевского института международных отношений (IHEID) разработали руководство по соблюдению мер снижения риска для гуманитарных организаций, действующих в Сирии²⁹.

Подобные инициативы демонстрируют, что НКО пришлось уделить больше внимания соблюдению требований, связанных с противодействием терроризму и его финансированию, чтобы обеспечить донорам и финансовым учреждениям необходимые гарантии. Тот факт, что на это

27 Norwegian Refugee Council, “Toolkit for Principled Humanitarian Action: Managing Counterterrorism Risks”, 27 May 2020, доступно по адресу: <https://www.nrc.no/toolkit/principled-humanitarian-action-managing-counterterrorism-risks/>.

28 Инструмент для самостоятельного проведения оценки еще не опубликован, см.: Start Network, “A New Era of Humanitarian Action”, доступно по адресу: <https://startnetwork.org/>. Инструмент TechSoup был представлен в таком виде в ходе Недели гуманитарных объединений и партнерств: Islamic Relief Worldwide, “HNPW: Financial De-risking & Humanitarian Impact — Protecting NGOs Ability to Support the Vulnerable”, доступно по адресу: <https://www.youtube.com/watch?v=NOzLXamQ2g8>.

29 Global Governance Centre at The Graduate Institute, Geneva, “Compliance Dialogue on Syria-Related Humanitarian Payments”, доступно по адресу: <https://www.graduateinstitute.ch/research-centres/global-governance-centre/compliance-dialogue-syria-related-humanitarian-payments>; Justine Walker, “Risk Management Guide for Sending Humanitarian Funds to Syria and Similar High-Risk Jurisdictions”, May 2020, доступно по адресу: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/200526-risk-management-guide_en_0.pdf.

потребовались дополнительные затраты, очевиден из результатов исследований, в частности того, которое было проведено по заказу объединения НКО «Сотрудничество добровольческих организаций в чрезвычайных ситуациях» (VOICE), ставящего перед собой цель содействовать эффективному оказанию гуманитарной помощи во всем мире. Исследование под названием «Наращивание фактической базы», начатое в 2021 году, было направлено на изучение влияния санкций и ограничительных мер на гуманитарную деятельность. Его цель состояла в том, чтобы лучше понять, как санкционные режимы и меры борьбы с терроризмом и его финансированием сказались на работе членов VOICE и что они предприняли для минимизации негативных последствий. Один из множества важных выводов, сделанных по итогам исследования, состоял в том, что ресурсы, которые могли быть направлены на реализацию полномочий и задач организации, были израсходованы на предоставление банкам и донорам фактических данных, подтверждающих работу над уменьшением риска³⁰.

Объем усилий, необходимых для того, чтобы разобраться в не основанных на факторах риска требованиях поставщиков финансовых услуг и доноров(-посредников) и обеспечить их соблюдение, настолько велик, что небольшие организации вынуждены нести бремя доказывания несоответствия своим возможностям. У них не так много ресурсов для удовлетворения суровых требований — однако, как ни парадоксально, на передовой в кризисных ситуациях часто оказываются именно они и их партнеры на местах. Практика снижения риска посредством отказа от обслуживания препятствует достижению целей, связанных с оказанием гуманитарной помощи за счет ресурсов на местах, поскольку местные организации неспособны соблюдать столь обременительные требования³¹.

Практика снижения риска посредством отказа от обслуживания некоммерческих организаций: признание проблемы со стороны международных организаций, доноров и правительств

Международные органы, такие как Международный валютный фонд, Всемирный банк и ФАТФ, отмечают, что практика проведения расширенных процедур должной осмотрительности в отношении клиентов приводит к отказу от обслуживания НКО ради сокращения риска. ФАТФ опубликовала руководство для поставщиков финансовых услуг о применении к клиентам процедур должной осмотрительности во избежание массового отказа от обслуживания отдельных категорий клиентов³². В своем докладе

30 VOICE (примечание 14 выше).

31 K. Desai (примечание 14 выше).

32 FATF, "FATF Guidance: Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures and Financial Inclusion, With a Supplement on Customer Due Diligence", доступно по адресу: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/Updated-2017-FATF-2013-Guidance.pdf>.

государствам — участникам Группы двадцати (G20) за 2018 год ФАТФ подчеркнула, что практика снижения риска остается проблемой и что отсутствие доступа некоторых операторов денежных переводов и НКО к банковским услугам представляет собой серьезный повод для беспокойства на уровне мирового сообщества³³:

Практика снижения риска по-прежнему представляет проблему для затронутых ею стран. Лишение некоторых операторов денежных переводов и некоммерческих организаций доступа к банковским услугам заботит все мировое сообщество. Это явление сказывается и на обеспечении всеобщего охвата финансовыми услугами и на усилиях государства и бизнеса по предоставлению базовых услуг нуждающимся в помощи по всему миру.

После начала пандемии COVID-19 ФАТФ опубликовала заявление в поддержку работы НКО и благотворительных организаций, подтвердив необходимость бесперебойной обработки благотворительных взносов. Группа разработки финансовых мер подчеркнула, что денежные переводы НКО должны проводиться по законным и прозрачным каналам безотлагательно и беспрепятственно. Она также уточнила, что разработанные ею стандарты не требуют считать все НКО принадлежащими к группе высокого риска и что большинство НКО не подвергаются почти или вовсе никакому риску использования в целях финансирования терроризма³⁴:

Эта глобальная чрезвычайная ситуация в области здравоохранения подчеркнула важность работы благотворительных и некоммерческих организаций (НКО) в области борьбы с COVID-19 и его последствиями. <...> Цель стандартов ФАТФ состоит не в том, чтобы пресечь все финансовые операции в юрисдикциях, характеризующихся повышенным риском ОД/ФТ [отмывания денег и финансирования терроризма], но в том, чтобы обеспечить их проведение по законным и прозрачным каналам и поступление средств законным получателям, которым они предназначены. Национальным органам власти и финансовым учреждениям следует применять подход, основанный на оценке риска, чтобы не создавать ненужных задержек, препятствий или помех для законной деятельности НКО. ФАТФ приветствует работу стран с соответствующими НКО, чтобы столь необходимая помощь была предоставлена тем получателям, которым она предназначена, с соблюдением прозрачности.

В этом году Группа разработки финансовых мер начала работу в направлении борьбы с нежелательными последствиями применения стандартов ПОД/ФТ. В рамках этого направления рассматриваются такие вопросы,

33 FATF, "FATF Report to the G20 Leaders' Summit", November 2018, para. 32, доступно по адресу: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Report-G20-Leaders-Summit-Nov-2018.pdf>.

34 FATF, "Statement by the FATF President: COVID-19 and Measures to Combat Illicit Financing", доступно по адресу: <https://www.fatf-gafi.org/countries/a-c/china/documents/statement-covid-19.html>.

как отказ от обслуживания НКО в целях снижения риска, всеобщий охват финансовыми услугами, а также преследование НКО и нарушение прав человека. Этим направлением работы руководит вице-председатель ФАТФ; соответствующие вопросы рассматриваются в рамках пленарных заседаний ФАТФ — площадки, на которой государства-члены обсуждают стратегические проблемы. Фонд НСC является сопредседателем Всемирной коалиции НКО по работе с ФАТФ и в этом качестве координирует и обеспечивает подачу документов от Коалиции по данному направлению. На первом этапе реализации плана (до июня 2021 года) были выявлены тенденции и закономерности в исследуемых темах; в ходе второго этапа запланированы разработка, анализ и обсуждение вариантов решений и мер для смягчения отрицательных последствий. Всемирная коалиция НКО выступает связующим звеном для подачи документов от НКО в ФАТФ и обсуждения их с Секретариатом ФАТФ и участниками проектной группы, в которую входят государства-члены и наблюдатели. Кураторами по проблемам практики снижения риска за счет отказа от обслуживания НКО и всеобщего доступа к финансовым услугам являются соответственно Министерство финансов США и Всемирный банк³⁵.

В официальном блоге одного из сотрудников Всемирного банка признавался парадокс отрицательного влияния стандартов ПОД/ФТ на пространство для деятельности НКО: «...жестокая ирония в том, что, пытаясь противодействовать финансированию терроризма, финансовые учреждения одновременно могут причинить вред тем, кто лучше всех может устранить первопричины терроризма...». Отказ банков от обслуживания НКО ради снижения риска, в результате чего эти организации лишились доступа к финансовым услугам, и на удивление стойкое преставление о том, что все НКО подвергаются высокому риску использования их в целях финансирования терроризма, мешают осуществлению гуманитарной и иной деятельности, направленной на оказание помощи пострадавшим от действий террористических группировок³⁶.

Если в последние несколько лет вам доводилось открывать счет в банке, скорее всего, вам пришлось ответить на ряд более или менее личных вопросов о себе, своем происхождении и цели открытия счета. Это раздражающая, но неотъемлемая часть правил противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма (ПОД/ФТ), которые распространяются на все банки во всех частях земного шара. Очевидная цель состоит в том, чтобы злонамеренные акторы не использовали финансовую систему для отмывания денег, а если их не выявили на этапе обращения в банк — чтобы обнаружить все подозрительные финансовые операции и предоставить соответствующие сведения компетентным органам. (Удается ли им это — другой вопрос.) <...> Одна из групп, на которых эта практика

35 FATF, “Mitigating the Unintended Consequences of the FATF Standards”, доступно по адресу: <https://www.fatf-gafi.org/publications/financialinclusionandnpoissues/documents/unintended-consequences-project.html>.

36 E. van der Does de Willebois (примечание 6 выше).

отразилась особенно сильно, — некоммерческие организации (НКО). Это печальное последствие ошибочного и на удивление стойкого мнения о том, что все НКО подвержены высокому риску с точки зрения ПОД/ФТ. <...> Миротворческая и гуманитарная деятельность НКО как раз и направлена на помощь пострадавшим от действий террористических группировок и на подрыв повестки террористов. Есть некая жестокая ирония в том, что, пытаясь противодействовать финансированию терроризма, финансовые учреждения одновременно могут причинить вред тем, кто лучше всех может устранить первопричины терроризма... На уровне отдельных стран, например в Соединенном Королевстве и Германии, правительство подчеркивает обратный эффект отказа банков от обслуживания НКО ради снижения риска и при проведении национальной оценки риска отмечает негативное воздействие такой практики на тех, кто получает помощь от гуманитарных организаций и других организаций гражданского общества. Германия подходит к этому вопросу как страна-донор и видит отрицательные последствия такой практики снижения риска в том, что на уменьшение уровня риска и соблюдение требований в части противодействия финансированию терроризма и применения санкций расходуется несоразмерно большая часть средств, предназначенных для получателей помощи. Правительство Германии также подчеркивает, что НКО могут нести репутационный риск, следствием которого может стать сокращение объема финансовой поддержки от общественности на осуществление благотворительной деятельности³⁷:

Если НКО используется в качестве прикрытия для финансирования терроризма, ее репутация может очень серьезно пострадать. Если общественность утратит доверие к честности НКО, это может привести к потере доходов в форме пожертвований или государственного финансирования. В то же время под давлением могут вводиться дополнительные механизмы проверки для защиты от финансирования терроризма, которые могут привести к усложнению рабочих процессов и росту административных издержек на профилактические меры. Утрата доверия может также разрушать отношения с учреждениями финансового сектора. В отсутствие поддержки со стороны банков НКО могут не достичь своих целей и поставить под угрозу успех всей своей деятельности. <...> Для доноров злоупотребление НКО означает потерю денег, поскольку средства расходуются не на те цели, для которых они были выделены. Сотрудники НКО, которые получают зарплату, а не помогают в качестве добровольцев, могут лишиться работы. Компрометация деятельности НКО может причинить вред именно тем людям, которых НКО пытается помочь (целевой группе). Прекращение оказания помощи или финансовой поддержки может иметь серьезные последствия для нуждающихся, такие как ухудшение состояния здоровья.

Правительство Соединенного Королевства подходит к этому вопросу с точки зрения риска, который повышается в том случае, если гумани-

37 German Federal Ministry of the Interior, Building and Community (примечание 21 выше), p. 49.

тарным организациям и другим организациям гражданского общества придется прибегать к переводу денежных средств через нерегулируемые каналы. Это не только противоречит целям борьбы с финансовыми преступлениями, но и подрывает авторитет, снижает прозрачность и нарушает подотчетность при использовании государственного финансирования. Если НКО и дальше будут испытывать трудности с получением доступа к официальным банковским услугам, средства, предназначенные для оказания помощи, могут попасть не в те руки³⁸:

В последние годы в некоторых юрисдикциях многие благотворительные организации сталкивались с задержками при осуществлении операций, отказом от их проведения или закрытием их счета в банке в связи с беспокойством по поводу риска финансирования терроризма. Если эта тенденция сохранится, практика снижения риска может привести к тому, что благотворительные организации будут вынуждены переходить в менее жестко регулируемые сферы деятельности или использовать более рискованные методы работы, такие как перевозка наличных или обращение к неофициальным операторам расчетно-кассового обслуживания, что приведет к повышению уровня риска в этом секторе. Использование наличных, особенно в юрисдикциях, которые характеризуются высоким уровнем риска, может затруднить обеспечение того, чтобы средства передавались по назначению и не использовались прямо или косвенно на благо террористов; кроме того, это создает опасность для самих благотворительных организаций, прибегающих к таким методам.

Основные условия, необходимые для диалога заинтересованных сторон и благоприятствующие ему

Признание международными организациями и правительствами стран того факта, что практика снижения риска создает препятствия для деятельности гуманитарных акторов и других организаций гражданского общества, в сочетании с проведением исследований по поводу воздействия на НКО ограничений в доступе к финансовым услугам, а также совместное и согласованное заявление от НКО по поводу тревожных последствий такой практики для реализации их мандата и для повседневной работы стали основными факторами, которые способствовали началу процессов диалога или проведению круглых столов с участием различных заинтересованных сторон (коротко говоря, диалогам заинтересованных сторон) для решения этого вопроса. Полномочия, цели и задачи таких диалогов различаются. Некоторые из них продолжаются до сих пор, некоторые уже завершились, а некоторые могут вскоре начаться.

38 HM Treasury and Home Office, UK (примечание 21 выше), para. 12.8.

Трехсекторная рабочая группа Соединенного Королевства, действующая с 2014 года, была создана Министерством внутренних дел для смягчения последствий контртеррористических мер и мер противодействия финансированию терроризма для НКО, которые ведут международную деятельность. Она представляет собой механизм для ведения диалога между правительством, НКО и финансовыми учреждениями в целях решения практических вопросов, возникающих у международных НКО, которые работают в юрисдикциях, характеризующихся высоким уровнем риска, и у банков, оказывающих финансовые услуги в поддержку такой деятельности. Помимо растущего числа доказательств по поводу вреда практики снижения риска в некоммерческом секторе и призывов к решению этого вопроса государством и банками со стороны самых разных представителей данного сектора, важным внешним фактором, который способствовал созданию этой группы, стало давление, создавшееся в результате публикации доклада независимого эксперта по вопросу контртеррористического законодательства. В докладе содержалась рекомендация инициировать диалог для устранения ограничений в доступе к финансовым услугам, с которыми столкнулись НКО. В рамках диалога необходимо было решить, каким образом применять законодательство в области борьбы с терроризмом, которое безосновательно подрывает способность НКО оказывать гуманитарную помощь и заниматься миротворческой деятельностью в тех частях земного шара, где действуют группы, включенные в перечень террористических или запрещенных³⁹. В рамках Рабочей группы действуют четыре направления по ключевым темам, в том числе таким как научные исследования и инновации, руководства по применению законодательства, руководства по порядку работы и коммуникация; в основе ее деятельности лежит ряд принципов, не имеющих юридически обязательной силы, которые составляют фундамент для диалога и сотрудничества, а также для инструкций и мер, предлагаемых Рабочей группой.

Диалог Всемирного банка и Ассоциации сертифицированных специалистов по противодействию отмыванию денег (ACAMS), посвященный обсуждению с заинтересованными сторонами вопросов доступа к финансовым услугам (2017–2018 годы), был инициирован с целью определить практические способы решения проблемы отказа от обслуживания гуманитарных организаций и организаций гражданского общества из США, ведущих деятельность за пределами страны, ради снижения риска⁴⁰. В докладе организации Charity & Security Network были представлены убедительные количественные данные, свидетельствующие о том, что

39 David Anderson QC, Independent Reviewer Of Terrorism Legislation, "Terrorism Prevention and Investigation Measures in 2012", March 2013, доступно по адресу: https://www.legislationline.org/download/id/4605/file/terrorism%20prevention%20and%20investigation%20measures%20in%202012_independent%20reviewer_2013.pdf.

40 World Bank Group and ACAMS, "Stakeholder Dialogue on De-Risking: Supporting Financial Access for Humanitarian Organizations and Charities", 2017, доступно по адресу: <https://documents1.worldbank.org/curated/pt/538271487141265874/pdf/112804-WP-SupportingFinancialAccessforHumanitarianOrganizationsandCharities-PUBLIC-ABSTRACT-SENT.pdf>.

с проблемами доступа к финансовым услугам — от задержек при переводе денежных средств до закрытия счета — столкнулись две трети всех американских НКО, работающих за рубежом⁴¹. В ходе предыдущих совещаний, организованных Всемирным банком для обсуждения отрицательных последствий практики снижения риска для операторов денежных переводов и банков-корреспондентов в контексте достижения целей в области устойчивого развития, банки и НКО подчеркивали, что практика снижения риска создает для них проблемы. В результате публикации этого доклада и последующих событий был организован диалог заинтересованных сторон, к участию в котором были приглашены государственные структуры, регуляторные органы и НКО. Всемирный банк принял на себя роль организатора и модератора ряда совещаний в целях определения решений, которые разрабатывались по четырем направлениям: содействие информированию государства и банковских регуляторов о проблемах НКО и пониманию ими таких проблем, изучение технических решений для облегчения денежных переводов в некоммерческом секторе, разъяснение регуляторных требований и инструкций по снижению риска, а также содействие осознанию этого вопроса и разрабатываемых решений, коммуникация и информирование. Для диалога был задан фиксированный срок и в сотрудничестве с благотворительным сообществом доноров определены конкретные задачи. Не все из них были решены — возможно, это было связано с завышенными ожиданиями некоторых участников в начале этого проекта. Charity & Security Network и ACAMS подготовили руководство для НКО, посвященное проблемам, с которыми сталкиваются поставщики финансовых услуг и организации гражданского общества при применении правил противодействия финансовым преступлениям, и способам преодоления этих препятствий⁴². Еще одним положительным следствием диалога стал интерес к данной проблеме со стороны авторитетных научных институтов, таких как Центр глобального развития, благодаря чему были проведены исследования, которые помогли продемонстрировать эту проблему мировому сообществу и повысить осведомленность американских политиков о том, что практика снижения риска распространена в разных странах и требует решений на международном уровне. Недостатком стало отсутствие заинтересованности регуляторных органов банковского сектора в пересмотре инструкций банковских надзорных органов и руководства в отношении НКО, где некоммерческие организации представляются как подверженные повышенному риску использования в целях финансирования терроризма. Этот диалог проводился в политическом контексте (при тогдашней администрации Трампа), что не способствовало устранению ограничений

41 Sue E. Eckert, Kay Guinane and Andrea Hall, “Financial Access for U.S. Nonprofits”, Charity & Security Network, February 2017, доступно по адресу: [https://www.charityandsecurity.org/system/files/FinancialAccessFullReport_2.21%20\(2\).pdf](https://www.charityandsecurity.org/system/files/FinancialAccessFullReport_2.21%20(2).pdf).

42 Consortium for Financial Access, “Banking Nonprofit Organizations — The Way Forward”, Charity & Security Network, June 2019, доступно по адресу: https://www.moneylaundering.com/wp-content/uploads/2019/06/ACAMS.Report.NPOs_060119.pdf.

в доступе к финансовым услугам для гуманитарных и других некоммерческих организаций. Напротив, тогдашнее правительство США, выступавшее также в качестве страны — председателя ФАТФ в 2018–2019 годах, ввело еще больше санкций, связанных с противодействием терроризму, что привело к появлению дополнительных ограничений, затрагивающих гуманитарную деятельность. На момент написания статьи Центр международных и стратегических исследований при поддержке Агентства Соединенных Штатов по международному развитию инициирует в США новый диалог заинтересованных сторон.

В начале 2018 года Всемирный банк совместно с Министерством финансов Нидерландов и фондом HSC организовал в Гааге первый международный диалог заинтересованных сторон по вопросам понимания, коммуникации и информирования. Перед участниками было поставлено две задачи: информирование соответствующих европейских учреждений, государств-членов и международных образований, таких как ФАТФ, о пользе подобных диалогов для содействия устранению ограничений в доступе к финансовым услугам и наглядная демонстрация заинтересованным сторонам необходимости ликвидировать причины и последствия банковской практики снижения риска на национальном и международном уровне, поскольку они тесно связаны между собой с точки зрения политики, регулирования и повседневной работы. Проведение международного диалога заинтересованных сторон способствовало достижению целей Нидерландского круглого стола заинтересованных лиц, учрежденного и проводимого Министерством финансов и фондом HSC с 2017 года. Результатом проведения диалога стало формальное закрепление в 2019 году Нидерландского диалога заинтересованных сторон, в основе которого лежит официальное соглашение, закрепляющее историю вопроса, цели, ожидаемые результаты, функции, обязанности, требуемые ресурсы и обязательства участвующих в нем организаций: Министерства финансов, Министерства иностранных дел, Нидерландской банковской ассоциации и фонда HSC. Нидерландский круглый стол поставил перед собой цель решить вопросы, связанные с практикой снижения риска и отрицательно влияющие на широкий круг организаций гражданского общества — от небольших добровольческих фондов, которые занимаются социальными проблемами, до крупных организаций с обширным мандатом. В связи с пандемией COVID-19 официальное начало работы Круглого стола пришлось отложить⁴³.

Позднее, в 2020 году, был инициирован диалог между правительством Франции, Национальным банком, другими французскими банками и НКО по вопросу влияния стандартов ФАТФ и международных санкций на гуманитарных акторов. Правительство Швейцарии, ACAMS, ЕС и Женевский институт международных отношений (IHEID) проводили

43 Netherlands Ministry of Finance, World Bank Group and HSC, “International Stakeholder Dialogue: Ensuring Financial Services for Non-Profit Organizations”, 15 February 2018, доступно по адресу: https://fatfplatform.org/assets/Final-Report_Feb-15.pdf и по адресу: https://www.hscollective.org/assets/Final-Report_Feb-15.pdf.

в 2019–2020 годах диалог по вопросу соблюдения мер снижения риска, введенных в связи с ситуацией в Сирии, а с 2020 года по настоящее время благодаря их инициативе действует Рабочая группа ACAMS по соблюдению международных санкций (по направлению гуманитарного технического диалога); в обоих случаях основным предметом обсуждения было влияние международных санкций на способность гуманитарных акторов получать доступ к финансовым услугам в странах, которые относятся к группе высокого риска или находятся под действием санкций. Министерство финансов Германии и VENRO (основанное на членстве объединение гуманитарных организаций и многомандатных НКО) сейчас изучают возможность организации диалога заинтересованных сторон, чтобы решить проблему отказа от обслуживания НКО ради снижения риска, а шведские НКО проинформировали фонд HSC о том, что Шведское агентство международного сотрудничества в целях развития и ряд НКО в этой стране проявили заинтересованность в проведении многостороннего круглого стола по теме препятствий для перевода в Сирию денежных средств на гуманитарные нужды.

Два процесса диалога на уровне стран, в Северной Македонии и Косово, организованные членами Всемирной коалиции НКО по работе с ФАТФ, посвящены конкретно влиянию стандартов ФАТФ на доступ организаций гражданского общества к банковским услугам в этих странах. Аналогичный процесс планируется начать в Тунисе.

Кроме того, фонд HSC, Международный центр некоммерческого права и Всемирная организация «Исламская помощь» в сотрудничестве с коллегами из местных НКО, коммерческих банков и государственных органов организовали мероприятия на полях заседаний Группы двадцати в рамках механизма Гражданской двадцатки (С20) в 2018 году в Буэнос-Айресе, в 2019 году в Осаке и в 2020 году в Эр-Рияде (последнее мероприятие прошло в виртуальном формате). Сотрудничество с Группой двадцати было необходимо для того, чтобы проблема снижения риска за счет отказа от обслуживания НКО заняла свое место в повестке дня Глобального партнерства по расширению доступа к финансовым услугам — общей платформы, с помощью которой все страны Группы двадцати, а также государства, не входящие в эту группу, но проявляющие интерес к данной проблеме, и все соответствующие заинтересованные стороны могут вести работу, направленную на обеспечение всеобщего доступа к финансовым услугам, в том числе посредством осуществления Плана действий Группы двадцати по обеспечению всеобщего доступа к финансовым услугам; этот план был утвержден на саммите G20 в Сеуле⁴⁴.

44 Global NPO Coalition on FATF, “High-Level Discussion on De-Risking, Side Event at G20 Summit”, 11 December 2018, доступно по адресу: <https://fatfplatform.org/news/high-level-discussion-on-de-risking-side-event-at-g20-summit/>; Global NPO Coalition on FATF, “C20 Japan: Financial and Security Constraints for CSOs”, 14 May 2019, доступно по адресу: <https://fatfplatform.org/news/5122-2/>; HSC, “C20 Panel on the Financial Integrity/Financial Inclusion Conundrum”, 11 November 2020, доступно по адресу: <https://www.hscollective.org/news/timeline/c20-panel-on-the-financial-integrity-financial-inclusion-conundrum/>; Global Partnership for Financial Inclusion, “G20 2020 Financial Inclusion Action Plan”, October 2020, доступно по адресу: <https://www.gpfi.org/sites/gpfi/files/sites/default/files/G20%202020%20Financial%20Inclusion%20Action%20Plan.pdf>.

Вышеупомянутые диалоги заинтересованных сторон могут различаться по уровню (национальные, региональные или международные), степени ответственности, организации, известности, частоте встреч, составу участников (различные виды НКО, государственные ведомства, финансовые учреждения) и конкретной повестке дня, однако у всех у них есть две общих черты: 1) в них должны быть представлены все три сектора — правительственный, финансовый и некоммерческий; 2) участники должны взять на себя обязательство по выявлению конкретных и достижимых в действующих нормативно-правовых рамках решений. Участие в диалогах является добровольным и основано на внутренней мотивации общими усилиями решить существующую проблему.

Во всех упомянутых в настоящей статье диалогах заинтересованных лиц участвовали и органы правительства, и финансовые учреждения, и НКО. Ключ к выработке решений проблемы ограниченного доступа к финансовым услугам состоит в активном участии представителей каждого из этих трех секторов. У каждого из них есть своя функция в этом процессе. Все функции предполагают различные обязанности. Основная ответственность лежит на правительствах и межправительственных организациях, в которые они входят, поскольку именно они уполномочены адаптировать и в конечном счете менять политику борьбы с финансовыми преступлениями. В идеале этот сектор должен быть представлен различными ведомствами, которые должны действовать сообща, чтобы способствовать решению этой проблемы. Как правило, требуется участие министерств финансов, международного сотрудничества в целях развития и иностранных дел, поскольку именно они отвечают за регулирование финансового сектора, определение объема поддержки доноров и решение о применении санкций, введенных в связи с угрозой терроризма. Проблему для выработки решений представляет тот факт, что на практике мандаты различных министерств и ведомств плохо сочетаются. Например, политика государственной поддержки доноров, предоставляющих средства на осуществление гуманитарной деятельности, обычно расходится с политикой противодействия терроризму и его финансированию, направленной на предотвращение терактов. Несмотря на комментарий ФАТФ о том, что риск не бывает нулевым, что большинство НКО не подвергаются риску использования их в целях финансирования терроризма и что во избежание злоупотреблений важно оказывать содействие осуществлению денежных переводов в гуманитарных целях через регулируемые каналы, правительства стран-доноров в целом по-прежнему очень подозрительно относятся к решениям, предлагаемым НКО, таким как гуманитарные исключения из правил перевода денежных средств в страны с высоким уровнем риска. Некоторые государства предоставляют банкам так называемые «гарантийные письма», чтобы обеспечить перечисление гуманитарных платежей в страны, которые относятся к группе высокого риска или находятся под действием санкций. Большинство государств не готовы идти дальше этого и принимать на себя общую ответственность за соблюдение правил противодействия финансированию терроризма и санкционных режимов.

Диалоги заинтересованных лиц полезны тем, что позволяют привлечь за стол переговоров разные государственные ведомства и содействовать межведомственному обсуждению этой проблемы и способов устранения политических противоречий, которые мешают выработке решений. Ключевым участником таких переговоров является Центральный банк Нидерландов, который регламентирует денежную политику страны и осуществляет надзор за финансовыми учреждениями. Убедить его принять участие в диалогах заинтересованных сторон оказалось сложно, но возможно. Чаще всего центральный банк подчеркивает свою независимость в отношении банковского надзора и неохотно идет на контакт с банками в вопросах необходимости выработки более четких инструкций для работы с НКО, входящими в группу риска.

Залогом успеха таких диалогов заинтересованных сторон является участие международных банков, которые могут также выступать в роли банков-корреспондентов, и принятие ими на себя определенных обязательств. Эти банки предоставляют инфраструктуру для осуществления платежей по территории страны и за ее пределы. В банках есть разные отделы — от тех, которые отвечают за соблюдение требований в рамках борьбы с финансовыми преступлениями, до специализирующихся на работе с благотворительными организациями; для предотвращения необоснованного отказа от обслуживания НКО ради снижения риска этим отделам необходимо наладить сотрудничество. Банки, в которых есть отделы по работе с благотворительным сектором, более эффективно оказывают услуги гуманитарным организациям и прочим организациям гражданского общества. В то же время они часто задают высокий финансовый порог, до достижения которого НКО не могут получить доступ к услугам выделенного специалиста, в результате чего небольшие организации оказываются за бортом⁴⁵. Проведение процедур должной осмотрительности в отношении клиентов, входящих в группу риска, обходится банкам недешево, поэтому небольшим организациям приходится прибегать к аутсорсингу клиентского обслуживания в части услуг открытия счета и совершения финансовых операций. Подобные операторы обычно очень мало знакомы с организациями гражданского общества. В итоге небольшие НКО, особенно те, которые осуществляют непонятную для операторов деятельность или работают в странах, входящих в группу риска, получают отказ в обслуживании в целях снижения риска. Этот вопрос поднимался в ходе всех диалогов заинтересованных сторон, о которых говорится в настоящей статье. Банки имеют право отказывать в обслуживании тем потенциальным клиентским организациям, которые, по их мнению, обойдутся им слишком дорого с точки зрения соблюдения требований с учетом потенциальной выручки от них. Однако по итогам проведения Нидерландского круглого стола один из банков инициировал внутреннее обсуждение вопроса о том, не противоречит ли отказ от обслуживания организаций гражданского общества обязательствам

45 Netherlands Ministry of Finance, World Bank Group and HSC (примечание 43 выше).

банка в рамках Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека, составленных ООН, и Руководящих принципов для многонациональных предприятий, подготовленных Организацией экономического сотрудничества и развития⁴⁶.

В том, что касается задержки с переводом денежных средств по поручению более крупных гуманитарных организаций в страны, которые входят в группу высокого риска или находятся под действием санкций, обсуждения в рамках диалогов заинтересованных сторон вращаются вокруг необходимости найти решения, позволяющие предотвратить проведение банками-корреспондентами в США, обеспечивающими международные операции в долларах США, усиленной процедуры должной осмотрительности в отношении клиентов. В рамках действующей системы, где регулирующим и надзорным органам финансовых учреждений в США принадлежат официальные полномочия в регуляторной и судебной сферах, решение вряд ли удастся найти.

Для того чтобы рассмотреть различные проблемы и выработать подходящие для всех решения, важно участие группы разнообразных НКО. Некоммерческим организациям, особенно тем, которые работают в зонах высокого риска, все чаще приходится сталкиваться с суровыми требованиями со стороны банков и доноров в рамках их борьбы с финансовыми преступлениями. НКО обязаны показать своим жертвователям и поставщикам финансовых услуг, что финансовая поддержка их деятельности не связана с содействием террористам и отмыванием денег. Кроме того, они имеют право реализовывать свою миссию. Если диалоги заинтересованных сторон проходят на основе участия, они могут стать площадкой для открытого и безопасного обсуждения дилемм и трудностей, возникающих вокруг этого подчас хрупкого баланса. В Соединенном Королевстве, как уже упоминалось, подобное обсуждение в рамках Трехсекторной рабочей группы позволило создать отдельные направления, которые занимаются выработкой законодательных и рабочих инструкций.

Более крупные организации, которые в целом располагают большим объемом ресурсов, чтобы обеспечить соответствие требованиям должной осмотрительности и получить доступ к банковским и иным услугам, позволяющим действовать в сложных регуляторных условиях, могут оказать поддержку небольшим организациям, работающим в зонах активности негосударственных вооруженных групп и групп, признанных террористическими. Однако мы часто видим, что крупные организации переносят свой риск на более мелких партнеров, которые работают на местах в качестве их субподрядчиков. Донор-посредник не всегда готов оказывать

46 См.: HSC, “New Report: A Business and Human Rights Perspective on Bank De-risking of Non-Profit Clients”, 2021, доступно по адресу: <https://www.hscollective.org/news/timeline/new-report-a-business-and-human-rights-perspective-on-bank-de-risking-of-non-profit-clients/>; NYU Paris EU Public Interest Clinic, “Bank De-Risking of Non-Profit Clients: A Business and Human Rights Perspective”, June 2021, доступно по адресу: https://www.hscollective.org/assets/Uploads/NYU-HSC-Report_FINAL.pdf.

субподрядчикам помощь с получением доступа к банковским услугам. Такой перенос или передача риска низовым организациям вместо его разделения между несколькими НКО и между НКО, государствами и банками регулярно становится предметом обсуждений в рамках диалогов заинтересованных сторон, однако больших успехов в этом направлении достигнуто пока не было⁴⁷.

Возможно, еще слишком рано делать выводы относительно того, в рамках каких из диалогов заинтересованных сторон на данный момент получилось добиться результатов, позволяющих действительно облегчить проблемы НКО, вызванные нежеланием банков принимать на себя риск. Можно выделить два полярных друг другу вида консультаций: международные диалоги, специализирующиеся на поисках технических решений, и национальные диалоги, которые ориентируются на правовые, регуляторные, практические и инновационные решения.

Диалог заинтересованных сторон на международном и национальном уровнях

Международный технический диалог по вопросу соблюдения требований санкционных режимов в гуманитарной сфере

Перед участниками этого диалога стоит ряд конкретных задач, которые необходимо решить за конкретный срок. Ожидаемым результатом является набор инструментов или руководство, которые может применять гуманитарная организация для обеспечения соблюдения требований ПФТ и в целом санкционных требований, введенных на основе санкционных режимов, политики ПФТ и нормативно-правовой базы в данном государстве. Они ориентированы в первую очередь на более крупные гуманитарные организации, обладающие навыками и ресурсами для разработки методик соблюдения требований в отношении уровня риска. В рамках диалога заинтересованных сторон НКО, регуляторные органы, государства-доноры и банки должны прийти к единому пониманию способов сотрудничества в целях содействия предоставлению гуманитарной помощи нуждающимся в странах, которые относятся к группе высокого риска или находятся под действием санкций. Кроме того, в рамках таких диалогов обсуждаются действующие исключения и механизмы поддержки со стороны государств-доноров для обеспечения движения денежных средств в соответствующие сообщества.

47 Duke Law and Women Peacemakers Program, "Tightening the Purse Strings: What Countering Terrorism Financing Costs Gender Equality and Security", March 2017, доступно по адресу: <https://law.duke.edu/sites/default/files/humanrights/tighteningpursestrings.pdf>; Gender, Peace & Security Working Group of WO=MEN Dutch Gender Platform and HSC, "Protecting us by Tying our Hands: Impact of Measures to Counter Terrorism Financing on Dutch NGO's Working on Women's Human Rights and Gender Equality", April 2019, доступно по адресу: <https://www.hscollective.org/assets/Uploads/2019-04-Protecting-us-by-tying-our-hands.pdf>.

Этот диалог посвящен ограничениям, применяемым в отношении определенных стран, и разработке общих инструкций по данному вопросу. Он организован признанными и авторитетными специалистами по этой теме и государством-донором (или государствами-донорами), взявшим(-и) на себя обязательство определить конкретные решения, способные принести ощутимую пользу. Соорганизаторы могут пользоваться своими связями, чтобы обеспечить наилучший состав группы доноров: государственных органов, регуляторов, разработчиков политики на международном уровне, НКО, затронутых такими ограничениями, и представителей финансовых учреждений. Участники обязуются выделить время для подготовки, обсуждения и рассмотрения проектов инструкции. Они соглашаются предоставить сведения о случаях из реальной практики, которые впоследствии обезличиваются и используются в качестве рабочих материалов, чтобы лучше понять, какие нужны обходные пути для лавирования между сложными нормативно-правовыми требованиями. Этот диалог основан на понимании того, что механизмы ПОД/ФТ и санкционные режимы представляют собой динамические системы, которые будут действовать в течение обозримого будущего, что (гео)политические решения, стоящие за этими системами, следует принимать как данность и что необходимо найти технические решения в рамках этих систем и на основе мандатов отдельных групп. Организаторы и инициаторы диалога исходят из того, что все заинтересованные стороны способны совместными усилиями определить решения в безопасной обстановке, где каждый может открыто и искренне рассказывать о своей практике, делиться проблемами и идеями. В ходе совещаний между участниками формируются личные отношения и устанавливается определенный уровень доверия. Подобный вид диалога заинтересованных сторон позволяет выработать полезные инструкции для решения проблемы «в рамках существующего регулирования, направленного на противодействие финансированию терроризма, и системы санкций» в ходе направляемого и модулируемого процесса совместного творчества. Перед участниками не ставится задача устранить или пересмотреть системные причины проблем, связанных с доступом к услугам финансирования, и прочих ограничений, вызванных режимами санкций и противодействия финансированию терроризма.

Технический и стратегический диалог заинтересованных лиц на страновом уровне по поводу решения практических вопросов, возникающих у некоммерческих организаций, которые осуществляют деятельность в юрисдикциях высокого и повышенного риска, и у банков, предоставляющих финансовые услуги для обеспечения их деятельности

Этот вид диалога проводится на национальном уровне в целях устранения правовых и операционных ограничений, с которыми сталкиваются НКО при работе в странах, находящихся под действием санкций или входящих

в группу высокого риска, где действуют террористические группы, негосударственные вооруженные акторы или преступные организации, при ведении трансграничной деятельности и в тех случаях, когда государство принимает жесткие контртеррористические меры (в том числе в рамках противодействия финансированию терроризма). Перед участниками ставится задача в духе сотрудничества создать юридические и операционные руководства и новаторские решения, которые позволили бы международным НКО осуществлять свою деятельность в юрисдикциях высокого и повышенного риска. К участию в таком диалоге привлекаются все соответствующие государственные ведомства, регуляторные органы и НКО, на работе которых отражается применение правил и инструкций, направленных на борьбу с финансовой преступностью. Учитывая разнообразие обсуждаемых тематик, разнородность участвующих в диалоге НКО (гуманитарных, мномандатных, религиозных, работающих в сфере развития, миростроительства или защиты прав человека) и противоречащие друг другу задачи и интересы различных государственных ведомств, перед принятием решения по поводу конкретных направлений работы заинтересованным сторонам приходится потратить больше времени на выстраивание доверия между участниками и проведение подготовительной работы.

Благодаря такому диалогу у заинтересованных сторон появляется площадка для осознания и обсуждения щекотливых и сложных проблем, связанных с ПФТ и борьбой с терроризмом. Диалог также удовлетворяет потребность НКО в получении информации о стратегиях и инструкциях, которые не обязательно касаются их повседневных задач. Некоммерческим организациям может потребоваться время на то, чтобы разобраться в архитектуре борьбы с терроризмом и в санкционных режимах, а также в том, как они влияют на нормативно-правовую базу государства, которая оказывает столь серьезное воздействие на поле деятельности гражданского общества. Например, для министерства финансов и юстиции это может быть первый опыт общения с НКО по вопросам их деятельности и восприятия ими контртеррористических мер. У банков диалог с НКО относительно выбора стратегий и практики соблюдения требований, которые ведут к попыткам снизить риск, может поначалу вызывать дискомфорт, однако таким образом у них появляется возможность рассказать о своих собственных трудностях и ограничениях с точки зрения предложения решений и одновременно с этим возникают соображения по поводу того, как скорректировать внутреннюю практику соблюдения требований и другие сложившиеся процессы, приводящие к отказу от обслуживания НКО из-за сопряженного с ним риска.

Как показано на примерах из Соединенного Королевства, США и Нидерландов, национальные диалоги заинтересованных сторон варьируются по своей структуре, функционалу и сфере ответственности участников, а также по задачам, которые они перед собой ставят, и результатам, которых намереваются достичь. Кроме того, они различаются в силу того, что не во всех странах существуют условия для обсуждения таких щекотливых

тем, как меры борьбы с терроризмом (и его финансированием) и санкции. Помимо этого, в некоторых странах существует традиция взаимодействия государства, гражданского общества и учреждений частного/финансового сектора по вопросам, не касающимся ПФТ и санкций, а в некоторых это совершенно новое явление.

В целом можно выделить три вида национальных диалогов в зависимости от их структуры: 1) организованные правительством; 2) организованные совместными усилиями правительства, НКО и банков; 3) организованные беспристрастными и/или экспертными организациями. В первых двух есть свои сильные и слабые стороны, которые изложены ниже. Преимущество третьего состоит в возможности собрать широкий круг заинтересованных лиц, как показывает пример диалогов, организованных в США Всемирным банком и ACAMS, однако такой диалог может стать чересчур технократичным или прагматичным, не оставив пространства для устранения системных причин практики снижения риска.

Подход «сверху вниз»

Первый подход можно назвать движением сверху вниз, которое происходит при поддержке со стороны высших эшелонов политической и исполнительной власти. Это может быть одновременно преимуществом и недостатком. В его пользу говорит более высокая вероятность пересмотра нормативно-правовых инструментов, в результате которого НКО смогут добиться более благоприятных условий для осуществления своей деятельности, чем при альтернативном варианте, по сути представляющем собой движение снизу вверх. Недостаток такого подхода может заключаться в том, что НКО, банки и банковские ассоциации будут действовать более осторожно и сдержанно ввиду динамики отношений между регуляторными органами, страной-донором и другими соответствующими государственными структурами, которые решают разные (а иногда и противоречащие друг другу) задачи и преследуют разные стратегические цели. НКО, получающие государственное финансирование, ведут себя более осмотрительно, поскольку они конкурируют за государственные субсидии и при этом участвуют в обсуждении щекотливых вопросов, когда от них требуется рассказать о собственных структурах управления и подотчетности. Для прояснения функций, обязанностей и ожиданий имеет смысл совместными усилиями сформулировать принципы, на которых будет строиться диалог.

Важно понимать мандат, интерес и организационные полномочия государственного ведомства или ведомств, которые приглашают участников диалога. Участие соответствующих государственных ведомств, регуляторных органов, подразделений финансовой разведки и внутригосударственных структур, ответственных за применение мер борьбы с терроризмом и ПФТ, позволяет НКО разобраться в сложной природе мер противодействия терроризму и его финансированию и международных санкционных ограничений, которые являются прерогативой различных

органов власти, а также ознакомиться с длительным процессом решения нормативно-правовых задач. Это может способствовать пониманию некоммерческими организациями трудностей, сопряженных с поиском решений, однако некоторым НКО может не хватить сил, терпения или ресурсов для такого долгосрочного проекта, и они могут отказаться от дальнейшего участия в процессе, поскольку выработка применимых на практике решений занимает слишком много времени. У них может сложиться впечатление, что участие в диалоге требует от них больше, чем они сами от него получают. Подход «сверху вниз» дает государству полномочия действовать в качестве единственного лица, принимающего решения о составе участников диалога. Это может быть особенно проблематично для НКО, более уязвимых к (необоснованной) критике и косвенным обвинениям в оказании поддержки структурам, включенным в списки террористических групп. Кроме того, при таком подходе выше риск политических и стратегических отступлений от достигнутых ранее договоренностей ввиду волатильности политического процесса в стране.

Подход «снизу вверх»

В тех случаях, когда диалог организуют все три заинтересованных стороны — правительство, банки и НКО, — можно создать условия для более творческого и практического подхода к решению проблем. Условием для применения такого подхода является заключение рамочного соглашения с указанием цели проведения диалога, роли и обязанностей каждой из заинтересованных сторон, задач, способов связи и представления интересов, а также ресурсов, необходимых для начала проектов и деятельности, которые станут результатом проведения диалога. В такой модели не предусмотрено участие представителей высших политических эшелонов, благодаря чему создается более открытая атмосфера для обсуждения и обмена мнениями. Недостаток этого подхода состоит в отсутствии возможности автоматически обсуждать поправки к нормативно-правовой базе и соответствующие проекты законов, не говоря уже об их продвижении участниками со стороны государства через бюрократическую систему для дальнейшего обсуждения на более высоком уровне.

В рамках такого подхода государственные ведомства принимают на себя обязательство задействовать свои возможности для приглашения к участию в диалоге других заинтересованных сторон и органов власти, таких как подразделения финансовой разведки или Центральный банк Нидерландов. Банковская ассоциация совместно с Министерством финансов может пригласить коммерческие и розничные банки. НКО, коалиция или зонтичная организация НКО, обладающие экспертными знаниями по теме, могут использовать свое влияние для того, чтобы заручиться участием широкого круга различных организаций гражданского общества. Эти НКО не должны получать государственного финансирования за свою работу. Повестка дня определяется потребностями НКО. Они рассказывают

о трудностях, с которыми сталкиваются при открытии счета в банке, привлечении массовых пожертвований и осуществлении переводов в некоторые страны, входящие в группу высокого или повышенного риска, а также в связи с поступающими от доноров требованиями о включении в соглашения пунктов о противодействии терроризму и его финансированию. Государственные органы и банки предоставляют необходимую информацию и поясняют юридические, регуляторные и стратегические требования, которые к ним предъявляются, и трудности, с которыми они сталкиваются в связи с необходимостью исполнить другие свои обязательства, такие как соблюдение «принципов надлежащего донорства» и «обязанности заботиться о своих клиентах». Такие обсуждения закладывают основу для включения в повестку дня конкретных и актуальных вопросов, которые участники желают решить, начиная от практических мер обеспечения доступа к банковским услугам и вплоть до, например, создания онлайн-портала для содействия получению такого доступа; от разбора новых нормативно-правовых актов в рамках ПОД/ФТ до пунктов о противодействии терроризму в договорах с донорами; от изучения технологических решений до обсуждения оценки риска финансирования терроризма в различных сегментах и проверки стран экспертами ФАТФ; от начала исследований для восполнения некоторых пробелов в знаниях по поводу практики снижения риска до разработки практических руководств, направленных на корректировку внутренней банковской практики, приводящей к отказу от обслуживания небольших организаций в целях снижения риска.

Недостаток такого подхода состоит в том, что для создания благоприятной обстановки, в которой НКО смогли бы решить многие вопросы, необходим ряд диалогов меньшего масштаба по конкретным вопросам. Это может способствовать более глубокому рассмотрению конкретной проблемы и созданию более адресного решения, однако для такого подхода от организаторов требуется больше времени, которого и так уже не хватает, и других ресурсов. Кроме того, необходимо поддерживать связь между диалогами в малом масштабе и общим диалогом заинтересованных сторон.

Независимо от того, каким образом организован диалог — сверху вниз, снизу вверх или посредством сочетания обоих подходов, — существует ряд общих выводов, сделанных по итогам их работы:

1. Ввиду высокой текучести кадров в государственных органах, НКО и банках необходимо назначать определенных лиц или организации (особенно со стороны НКО), которые будут отвечать за сохранение и передачу информации об истории ведения диалога. По этой и иным указанным выше причинам обязательно надо составить рамочный документ или документ с изложением принципов ведения диалога.

2. Учитывая сложный характер вопроса, заинтересованные стороны должны быть представлены соответствующими специалистами, в идеале из таких сфер, как финансы и политика/стратегия; эти специалисты должны принять на себя обязательство распространять информацию и отчеты о прове-

дении диалогов заинтересованных лиц среди соответствующих сотрудников своей организации или сети организаций.

3. Поскольку обсуждаемые вопросы являются щекотливыми, участники диалогов часто принимают решение не обнародовать информацию, поступающую в рамках национальных диалогов и исходящую от них. В силу подотчетности более широким слоям гражданского общества имеет смысл обсудить возможности для обеспечения большей открытости, например с помощью веб-сайта/платформы. Подобная платформа может в том числе служить хранилищем информации, что будет полезно при смене состава участников, а также обеспечить открытость и доступность информации и знаний, собранных в рамках диалога и созданных его участниками.

4. Организаторам или соорганизаторам необходимо уделить внимание ожиданиям по поводу того, что реально достичь в рамках диалога заинтересованных сторон. Ожидания разных участников со стороны правительства, НКО и банков различаются. Внешнеполитическое ведомство, в ведении которого находятся вопросы безопасности и политика борьбы с терроризмом, может ожидать иного, нежели ведомство, ответственное за оказание гуманитарной помощи и социальное развитие. Государственные служащие, которые осуществляют политику в области безопасности, могут рассчитывать на то, что в рамках диалога получают от НКО информацию о том, кто в этом секторе представляет риск с точки зрения финансирования терроризма. С помощью этих сведений они могут надеяться на снижение этого риска посредством регулирования деятельности НКО. Их коллеги из структур, уполномоченных заниматься гуманитарными и социальными вопросами, прежде всего заинтересованы в защите гуманитарных принципов и рабочего пространства гражданского общества. Более крупные НКО могут найти обходные пути для решения проблем, связанных с проведением банками расширенной процедуры должной осмотрительности в отношении своих клиентов, тогда как небольшие организации, особенно религиозные и добровольческие, испытывают затруднения со сбором и распространением средств, поскольку банки и поставщики платежных сервисов отказываются предоставлять им финансовые услуги. Банковские надзорные органы предпочитают не связывать себя никакими обязательствами, и это создает серьезное препятствие для выработки решений проблемы снижения риска. Для того чтобы убедить надзорные органы выпустить для банков и проверяющих руководства по проведению процедур должной осмотрительности в отношении НКО на основе стандартов ФАТФ, могут потребоваться двусторонние обсуждения между регуляторными органами и министерством иностранных дел.

5. Для решения международных проблем, которые вынуждают применять меры ПФТ и санкционные режимы, отрицательно влияющие на работу НКО, необходимо учитывать выводы, сделанные в ходе национальных и международных диалогов, с помощью международного механизма, позволяющего вести постоянный диалог, сформированный на институцио-

нальном уровне. Примером международного механизма, полезного для выработки практических и конкретных решений, может служить Рабочая группа ACAMS по соблюдению международных санкций, которая занимается подготовкой технического руководства в ходе совместных совещаний с участием соответствующих заинтересованных сторон. Решение системных проблем, которые вынуждают проводить политику ПФТ, и вопросов, связанных с такой политикой, в формате международного круглого стола или аналогичной модели требует дополнительного изучения с точки зрения того, какие учреждения или какой вид институционального сотрудничества способны обеспечить такой формат работы. Подобная модель взаимодействия заинтересованных сторон могла бы придать дополнительную ценность инициативе ACAMS, поскольку она позволила бы проводить обсуждения по поводу потребности в создании условий для предоставления гуманитарной помощи и защиты, достижения целей в области устойчивого развития и отстаивания прав человека с одновременным устранением существующих на международном уровне системных препятствий, проистекающих из мировых стандартов в области ПОД/ФТ и санкционных режимов.

В этом отношении постоянно действующие инициативы, такие как направление ФАТФ по борьбе с нежелательными последствиями применения стандартов ПОД/ФТ⁴⁸, Меморандум Глобального контртеррористического форума о надлежащей практике применения мер противодействия финансированию терроризма с сохранением гражданского пространства⁴⁹, а также международные и американские процессы диалога, организуемые Всемирным банком и его партнерами, дают участникам национальных и международных диалогов практическую возможность изучить различные подходы или модели и подобрать те, которые соответствуют цели конкретного международного диалога.

Пригодны ли учреждаемые диалоги заинтересованных сторон для решения проблем, связанных с ограничениями доступа некоммерческих организаций к финансовым услугам? Некоторые заключительные замечания

Для того чтобы попытаться ответить на вопрос о том, способны ли диалоги заинтересованных сторон достичь цели, для которой они созывались, и решить проблему ограничений в доступе НКО к финансовым услугам, необходимо вспомнить вопрос и заявление, с которыми выступили участ-

48 FATF, “Mitigating the Unintended Consequences of the FATF Standards”, 2021, доступно по адресу: <http://www.fatf-gafi.org/publications/financialinclusionandnpoissues/documents/unintended-consequences-project.html>.

49 Global Counterterrorism Forum, “Good Practices Memorandum for the Implementation of Countering the Financing of Terrorism Measures While Safeguarding Civic Space”, September 2021, доступно по адресу: https://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Links/Meetings/2021/19CC11MM/CFT%20GP%20Memo/CFT%20Memo_ENG.pdf?ver=fahs72ucLyyYOTj7WDwBkQ%3d%3d.

ники одного круглого стола: «Почему так сложно воплотить решения, основанные на разумных идеях?» и «Практика снижения риска создает проблемы для всех, но ответственность за нее не берет на себя никто».

Практика диалогов заинтересованных сторон, учреждение в ФАТФ направления по борьбе с нежелательными последствиями применения стандартов и принятие меморандума Глобального контртеррористического форума иллюстрируют рост осознания лицами, ответственными за разработку политики в данной сфере, необходимости воплотить разумные решения проблемы, вызванной ограничениями в доступе к финансовым услугам. Некоторые страны-доноры приложили усилия к тому, чтобы разделить это бремя риска, например посредством направления в банки гарантийных писем с просьбой о применении облегченного режима/упрощенной процедуры должной осмотрительности. Это совсем небольшой шаг на пути к разделению риска, поскольку до сих пор эта проблема преимущественно лежала на плечах НКО и до некоторой степени — поставщиков финансовых услуг. Но еще гораздо больше предстоит сделать в направлении разделения риска, связанного с международными правилами и инструкциями в сфере борьбы с терроризмом и его финансированием, поскольку он ставит под угрозу исполнение других договоренностей в мировом масштабе, таких как цели в области устойчивого развития, а также подрывает принципы, лежащие в основе международного гуманитарного права и международного права прав человека.

Круглые столы и диалоги заинтересованных лиц оказались полезны, несмотря на все свои недостатки и необходимость совершенствования, поскольку они позволяют всем соответствующим заинтересованным сторонам принять участие в процессе выстраивания взаимопонимания и доверия, которые составляют основу для решения технических и системных проблем. Такие площадки выполняют свою задачу, но это не значит, что они представляют собой панацею для устранения всех предусмотренных и непредусмотренных последствий применения стандартов ПОД/ФТ, международных санкционных режимов и контртеррористических мер.

В течение последних 20 лет мы наблюдаем по всему миру постепенное ужесточение нормативно-правовых актов и правил в области борьбы с терроризмом и его финансированием, которые сказываются на деятельности НКО через целый комплекс мер и стратегий и в которых не так просто разобраться. Однако их пересмотр и сокращение последствий их применения вполне возможны — некоторые способы достижения этой цели продемонстрировали мероприятия по пересмотру Глобальной контртеррористической стратегии ООН, учреждению в ФАТФ направления по борьбе с нежелательными последствиями применения стандартов и принятию меморандума о надлежащей практике по итогам Глобального контртеррористического форума. Пандемия COVID-19 и ее последствия для здоровья мирового населения наряду с нищетой, отсутствием продовольственной безопасности, ростом социально-экономического неравенства и изменением климата, которые усугубляют отрицательные последствия пандемии,

дают нам возможность уделить приоритетное внимание обязательствам международного сообщества по оказанию гуманитарной помощи, достижению целей в области устойчивого развития, миростроительству и соблюдению прав человека. Сейчас появилась возможность изменить дискурс в области политики и безопасности, который много лет позволял ужесточать меры противодействия терроризму и его финансированию в ущерб повестке в сфере развития. В то же время на работу тех из нас, кто хочет обеспечить и защитить пространство для оказания гуманитарной помощи и помощи в направлении развития, а также для соблюдения прав человека, будут влиять события, происходящие под воздействием националистической и шовинистской идеологии популистов, различных движений и авторитарных лидеров и политиков. Диалоги заинтересованных сторон должны сыграть свою роль в решении этих проблем, однако это возможно исключительно при условии открытости не только для экспертов в юридической, финансовой и регуляторной сферах, политиков и крупных НКО, но и для небольших организаций, которые работают на местах и сейчас почти целиком несут бремя юридических, регуляторных и прочих факторов риска, однако почти не привлекаются к определению повестки и к участию в ее осуществлении. Более открытый подход, основанный на подотчетности, мог бы стать шагом в нужном направлении.

