

Анализ стандартов, правил и процедур ФАТФ в контексте соблюдения прав человека и взаимодействия с гражданским обществом, механизмов участия гражданского общества в процессе принятия решений ФАТФ, а также правовых рамок и обязательств Казахстана в данной сфере

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

Алматы, февраль 2025 г.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3-5
1. Обзор стандартов, правил и процедур ФАТФ, касающихся соблюдения прав человека и взаимодействия с гражданским обществом.....	5-19
1.1. Общая информация о ФАТФ.....	5-8
1.1.1. История создания и мандат организации.....	5-6
1.1.2. Структура ФАТФ.....	6-8
1.2. Ключевые стандарты и процедуры ФАТФ, касающиеся гражданского общества и соблюдения прав человека.....	8-20
1.2.1. Рекомендации ФАТФ.....	8-9
1.2.2. Последствия несоблюдения стандартов ФАТФ для стран.....	9-11
1.2.2. Взаимные оценки ФАТФ.....	11-13
1.2.3. Рекомендация 8 ФАТФ: эволюция от механизма контроля к механизму защиты НКО...13-19	
2. Процедуры и механизмы участия и влияния гражданского общества на политику и решения в рамках ФАТФ.....	20-29
2.1. Влияние стандартов ФАТФ на права человека.....	20-22
2.2. Инструменты защиты гражданского пространства в условиях неправомерного применения стандартов ФАТФ.....	22-23
2.3. Взаимодействие ФАТФ с гражданским обществом: существующие механизмы, ограничения и перспективы.....	23-25
2.4. Возможности сотрудничества гражданского общества с национальными государственными органами, реализующими рекомендации ФАТФ.....	26-28
2.5. Возможности сотрудничества гражданского общества с региональными группами по типу ФАТФ, на примере ЕАГ.....	28-29
3. Правовые рамки и обязательства Республики Казахстан в отношении ФАТФ по вопросам, касающимся соблюдения прав человека и взаимодействия с гражданским обществом.....	29-40
3.1. Международные обязательства Казахстана по реализации стандартов ФАТФ.....	30-31
3.2. Прогресс в реализации рекомендаций ФАТФ: взаимные оценки Казахстана.....	31-33
3.3. Анализ соответствия мер, принятых в отношении НКО в Казахстане, стандартам ФАТФ.....	33-37
3.4. Рекомендации по улучшению реализации Рекомендации 8 ФАТФ в Казахстане.....	37-38
Рекомендации по использованию инструментов ФАТФ для противодействия репрессивным мерам в отношении гражданского общества.....	38-40

Введение

Настоящая аналитическая записка подготовлена¹ в рамках проекта «Рабочая группа организаций гражданского общества по устойчивому развитию в Центральной Азии», реализуемого Общественным объединением «Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности» (КМБПЧ) при финансовой поддержке Фонда содействия развитию открытого общества («FPOS»).

Проект направлен на укрепление потенциала гражданского общества и защиту его прав в условиях растущего давления на некоммерческий сектор в Центральной Азии. Одним из ключевых направлений такой защиты является использование международных финансовых институтов (МФИ), таких как Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), в качестве инструмента адвокации против ограничительных мер, вводимых государствами региона.

В последние годы в странах Центральной Азии усилились тенденции к избыточному регулированию гражданского сектора, особенно в отношении некоммерческих организаций (НКО), работающих в сфере прав человека, демократического развития и прозрачности государственного управления. Под предлогом борьбы с финансированием терроризма и отмыванием денег вводятся ограничения на иностранное финансирование, усиливается контроль за деятельностью НКО, вводятся новые требования к отчетности и регистрационным процедурам. При введении такого избыточного регулирования преобладает презумпция вины НКО, тогда как коммерческие, государственные и квазигосударственные организации изначально не считаются возможными нарушителями требований по финансированию терроризма, что подрывает принцип равенства и недискриминации.

ФАТФ – это ведущая международная межправительственная организация, занимающаяся разработкой стандартов по противодействию отмыванию преступных доходов (ПОД), финансированию терроризма (ФТ) и финансированию распространения оружия массового уничтожения (ФРОМУ). Она играет важную роль в формировании глобальной политики финансовой безопасности, устанавливая обязательные для выполнения рекомендации, мониторинг которых осуществляется через механизм взаимных оценок. Несмотря на то, что ФАТФ не является международной организацией в традиционном смысле (не имеет юридически обязательных норм), ее стандарты фактически обязательны для стран, желающих участвовать в международной финансовой системе. Несоблюдение рекомендаций ФАТФ может привести к серьезным экономическим последствиям, включая ограничение доступа к международным финансовым рынкам и репутационные риски.

В прошлом стандарты ФАТФ часто использовались государствами как оправдание для введения различных ограничений в отношении НКО. Особенно жесткие меры регулирования были связаны с Рекомендацией 8, которая в первоначальной версии (до 2016 года) подразумевала, что практически все НКО подвержены рискам вовлечения в финансирование терроризма. Однако благодаря усилиям международного гражданского

¹ Данный документ подготовлен Каптаевой Айгуль, независимым экспертом в сфере некоммерческого права и гражданского общества, в том числе занимающимся вопросами реализации Рекомендаций ФАТФ в Казахстане с 2019 года.

общества и правозащитных организаций за последние годы ФАТФ значительно пересмотрела свой подход. В 2016 году Рекомендация 8 была изменена таким образом, что государства теперь обязаны применять риск-ориентированный подход, а не вводить ограничения на весь сектор НКО без дифференцированной оценки рисков. В 2023 году ФАТФ вновь пересмотрел данную рекомендацию с акцентом на то, чтобы она больше никогда не использовалась странами как инструмент для неоправданного вмешательства в деятельность организаций гражданского общества.

Таким образом, ФАТФ из организации, невольно создавшей проблемы для гражданского общества, постепенно превращается в потенциальный механизм его защиты. В последнее время организация все больше осознает необходимость предотвращения нежелательных последствий неправильного применения ее стандартов и стремится предотвратить необоснованное давление на НКО. Этот сдвиг открывает новые возможности для адвокации, позволяя НКО не только защищаться от чрезмерного регулирования, но и добиваться смягчения уже существующих ограничительных мер через механизмы ФАТФ.

В странах Центральной Азии, где традиционные механизмы защиты прав человека (например, через ООН или региональные правозащитные структуры) оказываются малоэффективными, адвокация через ФАТФ может стать одним из альтернативных инструментов адвокации для защиты своих прав.

Учитывая обязательства стран региона следовать стандартам ФАТФ, гражданское общество может использовать рекомендации этой организации для:

- доказательства чрезмерности национальных ограничений на деятельность НКО;
- введения международного мониторинга за мерами регулирования некоммерческого сектора;
- воздействия на государства через международное сообщество с требованием соблюдения сбалансированного подхода в регулировании НКО.

Современные реалии требуют от гражданского общества новых стратегий защиты, поскольку традиционные механизмы международного правозащитного давления становятся менее эффективными. В этих условиях ФАТФ могло бы стать важным инструментом адвокации, поскольку ее стандарты прямо влияют на политику государств в финансовой и экономической сферах. Гражданское общество может использовать международные обязательства государств перед ФАТФ для защиты своего права на свободную деятельность, минимизации необоснованного контроля и пересмотра уже введенных ограничительных мер.

Цель настоящей аналитической записки – проанализировать, каким образом гражданское общество может использовать ФАТФ как инструмент защиты своих прав в условиях растущего давления со стороны государств Центральной Азии.

Основные задачи включают:

- Анализ стандартов, правил и процедур ФАТФ, затрагивающих гражданское общество, с акцентом на Рекомендацию 8 и ее эволюцию от механизма контроля к механизму защиты прав НКО.

- Изучение механизмов участия гражданского общества в деятельности ФАТФ, включая диалог с национальными представителями в ФАТФ, международное лоббирование и адвокационные стратегии.
- Анализ правовых обязательств Казахстана перед ФАТФ, выявление случаев неправомерного использования стандартов ФАТФ для ограничения деятельности НКО и разработка рекомендаций по защите гражданского пространства.

В рамках данного анализа будут предложены рекомендации по использованию инструментов ФАТФ для противодействия репрессивным мерам в отношении гражданского общества, которые могут быть применимы не только для Казахстана, но и для других стран Центральной Азии.

1. Обзор стандартов, правил и процедур ФАТФ, касающихся соблюдения прав человека и взаимодействия с гражданским обществом

1.1. Общая информация о ФАТФ

1.1.1. История создания и мандат организации

Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) (англ. *Financial Action Task Force on Money Laundering, FATF*) — это межправительственная организация, которая занимается выработкой мировых стандартов в сфере противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма (ПОД/ФТ), а также осуществляет оценки соответствия национальных систем ПОД/ФТ этим стандартам.

Решение о создании ФАТФ было принято в 1989 году по инициативе стран «Большой семёрки» (G7) и Европейской комиссии. В тот период международное сообщество всё больше осознавало масштабы угрозы, исходящей от наркокартелей и других преступных организаций, которые активно выводили деньги, полученные преступным путем, в мировую финансовую систему. Преступные группы пользовались слабостями национальных законодательств, разрозненных друг от друга, и тем самым успешно скрывали истинное происхождение своих доходов. Возникла насущная необходимость создать глобальный координирующий орган, который бы способствовал гармонизации правил и обеспечивал сотрудничество между странами в борьбе с экономическими преступлениями.

Первоначально деятельность ФАТФ была сфокусирована исключительно на противодействии отмыванию денег. Однако трагические события 11 сентября 2001 года расширили мандат организации, и, таким образом, с октября 2001 года к борьбе с отмыванием денег добавилось противодействие финансированию терроризма. С 2012 года в сферу внимания ФАТФ вошли также вопросы предотвращения финансирования распространения оружия массового уничтожения. Таким образом, сегодня организация поддерживает широкий спектр мер, нацеленных на защиту мировой финансовой системы от этих трех групп преступлений. Хотя организация не является юридическим лицом в рамках международного права, её стандарты имеют обязательный характер для стран-участниц из-за серьёзных экономических последствий для юрисдикции в случае их несоблюдения.

ФАТФ началась как временная рабочая группа, но со временем превратилась в ключевого игрока мировой финансовой безопасности. От первых «40 рекомендаций», появившихся в 1990 году, до постоянных пересмотров и дополнений этот орган последовательно расширял охват своей деятельности и совершенствовал подходы к борьбе с финансовыми преступлениями. Структура организации, основанная на тесной координации внутри

рабочих групп и регулярных пленарных заседаниях, обеспечивает широкое международное участие и гибкость в принятии решений. Благодаря этому ФАТФ может быстро реагировать на новые вызовы — будь то появление сложных схем отмывания денег или использование передовых технологий для финансирования преступных или террористических сетей.

Со временем ФАТФ наладила прямое взаимодействие с рядом региональных организаций, сформированных по её модели, что позволило охватить самые разные юрисдикции, вплоть до самых удалённых. Роль «центра притяжения» для мировой финансовой безопасности закрепила за ФАТФ статус авторитетного регулятора и координатора международных усилий в сфере ПОД/ФТ. В настоящее время в общей сложности более 200 стран и юрисдикций взяли на себя обязательство внедрять Стандарты ФАТФ.

1.1.2. Структура ФАТФ

Перейдем к рассмотрению структуры данной организации. ФАТФ состоит из 40 членов² (38 государств и 2 региональные организации), которые собираются на пленарных заседаниях ФАТФ несколько раз в год и совместно работают над международными стандартами по ПОД/ФТ и распространения оружия массового уничтожения. Пленум является высшим органом ФАТФ, где принимаются ключевые решения, обсуждаются новые стандарты и оценивается эффективность принятых ранее мер.

Управленческая структура ФАТФ включает в себя несколько важных элементов. В первую очередь, это Президент и Вице-президент — обычно представители стран-участниц, избираемые на определённый срок для координации работы организации и проведения заседаний. Президент ФАТФ — это высокопоставленное должностное лицо, назначаемое Пленарным заседанием ФАТФ из числа его членов. Срок полномочий Президента начинается 1 июля и завершается 30 июня через два года после вступления в должность. Президент созывает и ведёт заседания Пленума ФАТФ и Руководящей группы. Исполнительный секретарь ФАТФ и сотрудники Секретариата ФАТФ подотчётны Президенту и действуют по его указаниям в соответствии с решениями, принятыми Пленумом, по всем вопросам, связанным с деятельностью и функционированием ФАТФ. Президент является основным официальным представителем ФАТФ и выступает от её имени во внешних отношениях. Президентом в настоящее время является Элиса де Анда Мадрасо (Elisa de Anda Madrazo) из Мексики. Она начала исполнять обязанности президента 1 июля 2024 года и ее полномочия продлятся до 30 июня 2026 года. Вице-президентом ФАТФ является Джереми Вейл (Jeremy Weil) из Канады. Вице-президент помогает Президенту в выполнении обязанностей и замещает Президента при необходимости.

Другим важным органом является Секретариат ФАТФ, который размещается в здании Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в Париже. Сотрудники Секретариата занимаются повседневной аналитической и организационной работой: готовят документы, собирают и систематизируют информацию, а также обеспечивают взаимодействие между рабочими группами. К слову, именно в рамках этих рабочих групп ведётся детальная проработка новых тем, таких как регулирование криптовалют, идентификация рисков в сфере финансовых технологий или развитие методологии оценки стран.

Кроме того, в структуру ФАТФ входят так называемые наблюдатели. Наблюдатели ФАТФ — это международные и региональные организации, которые не являются членами ФАТФ,

² Членство Российской Федерации приостановлено с 24 февраля 2023 года. Поэтому фактическое количество членов на данный момент составляет 39, а не 40. Полный перечень членов ФАТФ доступен по ссылке: <https://www.fatf-gafi.org/en/the-fatf/who-we-are.html>

но обладают значительным опытом в борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма. Они участвуют в работе ФАТФ, однако не имеют права голоса. Их главная задача – вносить экспертный вклад, помогать продвигать и внедрять стандарты ФАТФ по всему миру, а также поддерживать и обучать страны, стремящиеся укрепить собственную систему финансового контроля. Среди наблюдателей обычно представлены международные финансовые институты (например, МВФ и Всемирный банк), органы ООН, региональные организации (такие как MONEYVAL при Совете Европы) и правоохранные структуры (включая Интерпол), которые тесно взаимодействуют друг с другом и с ФАТФ, содействуя глобальной борьбе с финансовыми преступлениями³.

Рабочие группы ФАТФ (Working Groups) представляют собой специализированные органы, которые занимаются детальной проработкой ключевых вопросов в сфере ПОД/ФТ. Эти группы формируются из экспертов стран-участниц и наблюдателей ФАТФ, а также приглашённых специалистов из соответствующих областей. Их основная цель — готовить рекомендации, методологии и аналитические отчёты, которые затем рассматриваются на уровне всей организации и могут воплощаться в обновлённых стандартах или прикладных руководствах для государств и финансовых учреждений. Итоговые материалы рабочих групп рассматриваются на пленарных заседаниях и, при одобрении, становятся частью политики или методических руководств ФАТФ. Рабочие группы позволяют более детально прорабатывать конкретные темы, выносить комплексные предложения на пленарные заседания ФАТФ и оперативно реагировать на возникающие вызовы в сфере финансовых преступлений. Благодаря этой системе ФАТФ сохраняет гибкость и способность регулярно обновлять свои стандарты, учитывая новые угрозы и меняющиеся условия мировой финансовой системы.

Для усиления эффективности ФАТФ сотрудничает с региональными организациями, которые часто называют «FATF-Style Regional Bodies» - региональные группы по типу ФАТФ. Эти структуры придерживаются тех же принципов и стандартов, что и ФАТФ, но при этом осуществляют надзор в конкретных регионах, учитывая их специфику. Такой подход позволяет учитывать национальные и региональные особенности, не теряя при этом глобального охвата.

Иными словами, региональные группы по типу ФАТФ отвечают за адаптацию глобальных стандартов ПОД/ФТ к особенностям своих регионов. Они проводят взаимные оценки, проверяют эффективность мер стран-участниц и помогают совершенствовать их правовую и организационную базу. Другая важная часть работы – это обмен опытом и организация обучающих мероприятий, что повышает уровень профессиональной подготовки специалистов и укрепляет финансовую безопасность в пределах их регионов.

К числу региональных групп по типу ФАТФ относятся, в частности:

- Азиатско-Тихоокеанская группа по борьбе с отмыванием денег (APG)
- Группа по борьбе с отмыванием денег в Восточной и Южной Африке (ESAAMLG)
- Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег в Южной Америке (GAFILAT)
- Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег на Ближнем Востоке и в Северной Африке (MENAFATF)
- Евразийская группа по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (EAG)
- Комитет экспертов Совета Европы по оценке мер борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма (MONEYVAL)
- Карибская группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (CFATF)

³ Полный перечень наблюдателей ФАТФ доступен по ссылке: <https://www.fatf-gafi.org/en/countries/fatf.html>

- Межправительственная группа по борьбе с отмыванием денег в Западной Африке (GIABA)
- Группа по борьбе с отмыванием денег в Центральной Африке (GABAC)

Региональные группы по типу ФАТФ играют ключевую роль в укреплении глобальной сети противодействия финансовым преступлениям, обеспечивая согласованность локальных мер с международными стандартами ФАТФ. Благодаря региональному подходу эффективность выявления и пресечения отмывания денег и финансирования терроризма значительно возрастает, а сотрудничество между странами-членами и международными институтами становится более плодотворным.

Таким образом, структура ФАТФ включает различных игроков, каждый из которых вносит свой вклад в формирование глобальных механизмов ПОД/ФТ. В неё входят государства-члены, наблюдатели и рабочие группы, которые тесно взаимодействуют под руководством Президента и Вице-президента ФАТФ, а также при поддержке постоянного Секретариата. Каждая из этих составляющих важна по-своему: страны обеспечивают внедрение рекомендаций на национальном уровне, рабочие группы разрабатывают методологии и анализируют новые угрозы, а наблюдатели в лице международных организаций помогают распространять стандарты ФАТФ по всему миру.

Благодаря такому комплексному устройству организация способна динамично реагировать на возникающие вызовы: совершенствовать собственные руководящие принципы, активнее сотрудничать с региональными структурами и учитывать масштабные изменения, происходящие в финансовой сфере. Именно такая гибкость и глубина взаимодействия внутри ФАТФ позволяют ей уже несколько десятилетий оставаться главным двигателем развития и унификации мер по защите мировой финансовой системы.

1.2. Ключевые стандарты и процедуры ФАТФ, касающиеся гражданского общества и соблюдения прав человека

1.2.1. Рекомендации ФАТФ

Основным инструментом ФАТФ в реализации ее мандата являются *Рекомендации ФАТФ: Международные стандарты по борьбе с отмыванием денег, финансированием терроризма и распространением оружия массового уничтожения*⁴.

Рекомендации ФАТФ, которые еще часто называют «40 рекомендаций ФАТФ», впервые были сформулированы в 1990 году в ответ на рост объемов и масштабов отмывания денег в мире. С тех пор они регулярно пересматриваются с учётом появления новых угроз и изменений в глобальной финансовой системе: заметные обновления происходили в 1996 и 2003 годах, а в 2012 году был проведён обширный пересмотр, объединивший в единый свод прежние «40 рекомендаций» и «9 специальных рекомендаций» по финансированию терроризма. После этого ФАТФ продолжала вносить точечные корректировки и дополнять интерпретационные заметки. Последнее существенное обновление состоялось в 2023 году касалось главным образом уточнения формулировки Рекомендации 8 (Некоммерческие организации) в связи с продолжающимся трендом по сокращению гражданского

⁴ Официальный текст Рекомендаций на английском языке доступен по ссылке: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/FATF%20Recommendations%202012.pdf.coredownload.inline.pdf>
Официальный перевод Рекомендаций на русский язык доступен по ссылке: https://eurasiangroup.org/files/uploads/files/FATF_Recommendations_2023_rus.pdf (Внимание, данный перевод обновлен по состоянию на февраль 2023, последние обновления от октября 2023 в нем отсутствуют).

пространства во многих странах путем неправомерного и неправильного применения данного стандарта к НКО.

Рекомендации ФАТФ представляют собой всеобъемлющую и согласованную систему мер, которые страны должны реализовать для ПОД/ФТ, а также финансированию распространения оружия массового уничтожения. Каждая страна обладает особыми правовыми, административными и операционными структурами и различными финансовыми системами, поэтому не все государства могут применять совершенно одинаковые меры для борьбы с этими угрозами.

Таким образом, Рекомендации ФАТФ устанавливают международный стандарт, который страны должны внедрять через меры, адаптированные к их конкретным условиям. Стандарты ФАТФ включают в себя, собственно, сами Рекомендации и их Пояснительные Записки, а также соответствующие определения, приведённые в Глоссарии.

Кому адресованы данные рекомендации? В первую очередь, данные стандарты обращены к странам и правительствам, которые несут ответственность за криминализацию отмывания денег и финансирования терроризма, а также за создание механизмов контроля над финансовыми операциями. Кроме того, их адресатами выступают компетентные органы и надзорные структуры вроде банковских регуляторов и подразделений финансовой разведки, чьей задачей является выявлять нарушения, отслеживать подозрительные транзакции и пресекать криминальные схемы. Наконец, к исполнению этих правил привлекаются и представители финансового и нефинансового секторов (банки, страховые компании, адвокаты, нотариусы, риэлторы и другие), которые должны следовать принципу «Знай своего клиента», отслеживать операции и докладывать о любых подозрительных сделках.

Структура Рекомендаций ФАТФ базируется на сочетании кратко сформулированных и пронумерованных рекомендаций и сопровождающих их пояснительных записок (Interpretive Notes). В этих записках раскрывается суть каждого правила, даются разъяснения, как именно государствам следует внедрять конкретные меры и какие шаги предпринимать для достижения наибольшего эффекта. Значительная часть рекомендаций основывается на риск-ориентированном подходе, предполагающем, что меры распределяются в зависимости от степени угрозы: где вероятность незаконных операций выше, там контроль должен быть более жёстким и, соответственно, менее жесткие меры должны применяться при менее выраженных рисках.

В практической плоскости Рекомендации ФАТФ реализуются сразу на нескольких уровнях. Во-первых, государство обязано внедрить их в собственное законодательство, закрепив уголовную ответственность за финансовые преступления и регламентируя порядок контроля над операциями. Во-вторых, финансовые институты должны формировать внутренние правила для идентификации клиентов, мониторинга транзакций и своевременного выявления необычных операций. В-третьих, на международной арене крайне важно сотрудничество между странами, так как сложные схемы отмывания денег и финансирования терроризма зачастую выходят за пределы одной юрисдикции. Наконец, сама ФАТФ и региональные группы, действующие по её модели, периодически проводят взаимные оценки, чтобы проверить, насколько добросовестно государства выполняют взятые на себя обязательства.

1.2.2. Последствия несоблюдения стандартов ФАТФ для стран

Несоблюдение стандартов ФАТФ может привести к тому, что страну включают в «серый» или «чёрный» список, а это чревато серьёзными репутационными и экономическими последствиями.

Серый и чёрный списки ФАТФ представляют собой важные инструменты организации, призванные усиливать международное давление на страны, которые не в полной мере выполняют требования по ПОД/ФТ.

Официальные названия данных списков:

- Серый список – «Jurisdictions under Increased Monitoring» (юрисдикции, находящиеся под усиленным мониторингом).
- Чёрный список – «High-Risk Jurisdictions subject to a Call for Action» (юрисдикции высокого риска, в отношении которых ФАТФ призывает к проведению контрмер).

В серый список попадают юрисдикции, у которых выявлены стратегические недостатки в сфере ПОД/ФТ, но которые согласились с ФАТФ работать над планом по их устранению. Это не означает, что страна игнорирует требования ФАТФ, однако недостатки всё ещё остаются значительными, и ФАТФ призывает международное сообщество учитывать этот повышенный уровень риска при работе с данными юрисдикциями.

Последствия попадания в серый список включают:

- Усиленный надзор: Страна обязана регулярно отчитываться перед ФАТФ и региональными группами по типу ФАТФ (FSRB) об исполнении плана действий.
- Дополнительные проверки со стороны партнёров: Банки и другие финансовые институты в мире могут применять к операциям из этой юрисдикции повышенные меры due diligence (например, тщательнее проверять бенефициаров и источники средств).
- Репутационные риски: Попадание в серый список может усложнить привлечение инвестиций и международных кредитов, так как контрагенты рассматривают такие юрисдикции как более рискованные.

По состоянию на 25 октября 2024 года в серый список входят: *Алжир, Ангола, Болгария, Буркина-Фасо, Камерун, Кот-д'Ивуар, Хорватия, Демократическая Республика Конго, Гаити, Кения, Ливан, Мали, Монако, Мозамбик, Намибия, Нигерия, Филиппины, Южная Африка, Южный Судан, Сирия, Танзания, Венесуэла, Вьетнам, Йемен*.⁵

В чёрный список включают юрисдикции, которые не сотрудничают с ФАТФ или предпринимают недостаточные шаги для устранения критических нарушений в сфере ПОД/ФТ. По состоянию на октябрь 2024 года в чёрный список входят: Иран, КНДР (Северная Корея), и Мьянма⁶.

Страны, включенные в чёрный список, сталкиваются с серьезными экономическими и финансовыми последствиями. ФАТФ призывает свои государства-члены применять к таким юрисдикциям усиленные меры должной осмотрительности, а в некоторых случаях — «контрмеры» или «меры усиленного надзора» вплоть до фактического ограничения или прекращения финансовых отношений.

Последствия попадания в чёрный список включают:

- *Жёсткие контрмеры*: Финансовым организациям настоятельно рекомендуют проводить углублённую проверку (Enhanced Due Diligence) при любых транзакциях, связанных с данной страной, а в ряде случаев отказываются от сотрудничества вовсе.

⁵ Источник: <https://www.fatf-gafi.org/en/countries/black-and-grey-lists.html>

⁶ Источник: <https://www.fatf-gafi.org/en/countries/black-and-grey-lists.html>

- *Изоляция от мировых финансов:* Чёрный список несёт серьёзные репутационные потери, зачастую приводящие к тому, что иностранные банки закрывают корреспондентские счета, а зарубежные компании сворачивают инвестиционные проекты из-за опасений попасть под санкции или столкнуться с отмыванием денег.
- *Ухудшение экономической ситуации:* Подрыв доверия международных партнёров сильно влияет на банковскую систему и деловой климат, что тормозит экономический рост страны. В ряде случаев – финансовые санкции и разрыв международных экономических связей.

Таким образом, попадание в серый или чёрный список ФАТФ является важным сигналом для международного сообщества, указывающим на недостаточную готовность страны противодействовать финансовым преступлениям. Для юрисдикций серого списка это означает интенсивную работу по устранению существующих проблем и тесную кооперацию с ФАТФ, тогда как чёрный список грозит серьёзной финансовой и политической изоляцией. Все эти меры призваны стимулировать страны к укреплению своих систем и присоединению к глобальной борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма.

Соблюдение рекомендаций ФАТФ имеет критическое значение для стран, так как их несоблюдение ведет не только к финансовой изоляции, потере доверия международных партнеров и ограничению доступа к мировым рынкам капитала, но и создает риски для экономической стабильности, инвестиционной привлекательности и устойчивого развития государства в целом. Именно поэтому гражданскому обществу важно сотрудничать с государством, добиваясь правильного и сбалансированного применения стандартов ФАТФ, поскольку государства обязаны эффективно внедрять их под угрозой серьезных экономических последствий, и это открывает возможности для диалога и совместной работы по защите гражданского пространства.

1.2.2. Взаимные оценки ФАТФ

Взаимные оценки ФАТФ представляют собой многоступенчатый, стандартизированный процесс, цель которого – оценить соответствие национальной системы ПОД/ФТ рекомендациям ФАТФ. Этот процесс имеет чёткую структуру, включающую несколько основных этапов и этапов подготовки, проведения и последующего мониторинга.

Основная цель взаимных оценок - оценить техническое соответствие Рекомендациям ФАТФ, а также изучить уровень эффективности государственной системы ПОД/ФТ.

Взаимные оценки в странах, не являющихся членами ФАТФ, проводятся региональными группами по типу ФАТФ на основании Методологии оценки технического соответствия рекомендациям ФАТФ и эффективности систем ПОД/ФТ⁷.

Под взаимностью подразумевается, что представители всех государств-членов региональной группы оценивают другие государства-члены по очереди в соответствии с установленным графиком.

Ниже приведено краткое описание каждого этапа процесса взаимной оценки ФАТФ:

1. Подготовительный этап и самооценка

На этом этапе страна самостоятельно собирает и оформляет всю необходимую информацию о своей системе ПОД/ФТ. Проводится внутренний анализ, выявляются

⁷ <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/methodology/FATF-Assessment-Methodology-2022.pdf.coredownload.inline.pdf>

существующие риски и формируется базовый пакет документов, который станет основой для дальнейшей оценки. Этот этап является основой для последующего анализа и позволяет экспертам сформировать предварительное представление о состоянии системы.

2. Кабинетный анализ (Desk Review)

Экспертная группа ФАТФ или региональной группы по типу ФАТФ изучает предоставленные страной документы, отчёты и другую информацию. Цель — предварительно оценить, насколько национальная система соответствует стандартам ФАТФ, и определить ключевые области для дальнейшего углублённого анализа.

3. Выездная миссия (On-site Visit)

Команда международных экспертов-оценщиков посещает страну для проведения полевой проверки. В ходе визита проводятся интервью с представителями государственных органов, финансовых учреждений и других участников, а также собираются доказательства практической реализации мер по ПОД/ФТ. Они проводят встречи с представителями государственных органов, финансовых институтов, правоохранительных служб и других ключевых стейкхолдеров (включая НКО). Основное внимание уделяется тому, насколько на практике реализуются риск-ориентированные принципы, как взаимодействуют различные ведомства и как работает система контроля за финансовыми потоками.

4. Анализ и оценка (Evidence Analysis & Evaluation)

На основе собранных данных эксперты оценивают эффективность мер (в том числе по 11 непосредственным результатам ФАТФ) и уровень технического соответствия правовой и нормативной базы. Проводится сопоставление практики страны с международными стандартами.

По каждой Рекомендации ФАТФ эксперты должны вынести заключение о степени технического соответствия (или несоответствия) страны стандарту. Существует четыре возможных уровня технического соответствия: *соответствует, в значительной степени соответствует, частично соответствует, и не соответствует*. В исключительных обстоятельствах Рекомендация может также быть определена как “не применимая”.

Кроме того, эксперты осуществляют оценку эффективности национальной системы ПОД/ФТ по одиннадцати Непосредственным Результатам. «Одиннадцать непосредственных результатов ФАТФ» – это набор ключевых показателей, с помощью которых ФАТФ измеряет эффективность работы национальной системы ПОД/ФТ. Эти результаты представляют собой конкретные, измеримые эффекты, которые должна демонстрировать эффективная система ПОД/ФТ, и служат основой для оценки того, насколько успешно страна применяет принятые меры.

К числу таких результатов относятся, например, наличие и качество национальной оценки рисков, эффективность механизмов надзора за финансовым сектором, способность финансовых институтов и других субъектов своевременно выявлять и предотвращать подозрительные операции, а также оперативное применение мер по пресечению финансовых преступлений. Другими словами, одиннадцать непосредственных результатов охватывают как процессуальные аспекты (например, реализацию процедур по идентификации клиентов и отчетности), так и результативные (например, успешное применение санкций или корректирующих мер).

5. Составление предварительного отчёта (Draft Report Preparation)

Экспертная группа формирует предварительный отчёт, в котором детально описываются результаты проверки, выявленные сильные стороны и недостатки, а также предлагаются конкретные рекомендации для улучшения системы.

6. Консультационный этап (Review and Validation)

Предварительный отчёт обсуждается с представителями оцениваемой страны. Страна предоставляет комментарии, разъяснения и, при необходимости, дополнительные материалы, что позволяет уточнить выводы и скорректировать рекомендации.

7. Финальное оформление и публикация отчёта

На основании консультаций и внесённых поправок формируется окончательный отчёт, который публикуется и становится публичным документом. Этот отчёт служит основой для разработки плана корректирующих мер и дальнейшего улучшения системы.

8. Последующий мониторинг и повторные оценки

После публикации страны разрабатывают и внедряют план корректирующих мер. ФАТФ и региональные органы продолжают следить за реализацией рекомендаций, а последующие оценки помогают определить прогресс и выявить новые направления для совершенствования системы.

Весь цикл взаимной оценки обычно занимает от 18 до 24 месяцев. Этот период включает подготовительный этап, проведение самооценки, выездную миссию, составление отчёта и согласование рекомендаций с национальными органами. Время может варьироваться в зависимости от размера страны, сложности национальной системы и объёма предоставляемой информации.

Согласно практикам ФАТФ, взаимные оценки стран обычно проводятся примерно раз в пять лет. Однако этот интервал не является жёстко фиксированным для всех стран. Для государств с выявленными существенными недостатками или высоким уровнем риска могут быть назначены дополнительные проверки и мониторинг в более короткие сроки. Таким образом, периодичность оценки может варьироваться в зависимости от результатов предыдущих оценок, динамики улучшения национальной системы и специфики угроз, связанных с отмыванием денег и финансированием терроризма в конкретной стране.

1.2.3. Рекомендация 8 ФАТФ: эволюция от механизма контроля к механизму защиты НКО

Когда в начале 2000-х годов особенно остро встала проблема финансирования терроризма, у ФАТФ возникло мнение, что некоторые НКО по причине своей гуманитарной или благотворительной деятельности, обширных финансовых потоков и международного присутствия могут использоваться (иногда неосознанно) в целях терроризма. В отдельных случаях НКО становились каналами для сбора и перенаправления средств, которые в итоге шли на террористические цели.

В связи с этим в 2001 году ФАТФ разработала целый комплекс рекомендаций, среди которых Рекомендация 8 была посвящена именно НКО. Суть Рекомендации 8 сводилась к тому, что государствам необходимо защищать сектор НКО от возможности его использования или злоупотребления в целях финансовых преступлений посредством введения нормативного режима, который адекватно и эффективно учитывает риски финансирования терроризма в этом секторе.

Приводим первую формулировку Рекомендации 8 ФАТФ, действовавшую с 2001 года до ее первого пересмотра в 2016 году:

Странам следует пересмотреть действующее законодательство, регулирующее деятельность организаций, которые могут быть неправомерно использованы в целях финансирования терроризма. Наиболее подвержены такому риску некоммерческие организации, в связи с чем государствам следует убедиться, что они не могут быть использованы:

- (i) террористическими организациями в качестве легитимного прикрытия;*
- (ii) в качестве средства проведения операций по финансированию террористической деятельности, включая возможность уклонения от предпринимаемых компетентными органами мер по замораживанию преступных активов;*
- (iii) как средство сокрытия преступного происхождения активов, предназначенных для дальнейшего использования террористическими организациями в законных целях.⁸*

Однако в первоначальной формулировке Рекомендации 8 был существенный недостаток, так как НКО в ней были охарактеризованы как «наиболее подверженные» рискам финансирования терроризма. Такое обобщенное утверждение не учитывало значительное разнообразие НКО, их миссии и различные сферы деятельности. Вместо проведения индивидуальной оценки рисков на основе фактических данных, многие государства восприняли рекомендацию как сигнал к ужесточению контроля над всем некоммерческим сектором.

После появления Рекомендации 8 в 2001 году финансовые учреждения некоторых стран отреагировали на предполагаемый риск финансирования терроризма массовым отказом от обслуживания клиентов из числа некоммерческих организаций (НКО), в то время как избыточные меры государственного надзора начали препятствовать их законной деятельности (иногда случайно, а иногда преднамеренно). Эти «непреднамеренные последствия» на протяжении многих лет остаются предметом обеспокоенности гражданского общества во всем мире.

Из-за неудачной первоначальной формулировки Рекомендации 8, многие государства стали воспринимать весь сектор НКО как потенциально уязвимый стали использовать жесткие меры к регулированию НКО в виде обременительных требований, которые включали:

- *Введение обременительных требований к регистрации НКО*, что усложняло или делало невозможным их создание и функционирование. Например, в некоторых странах начали требовать подробные сведения о донорах, членах организации и их финансовых операциях.
- *Ограничение доступа к иностранному финансированию*, что особенно затронуло правозащитные, гуманитарные и антикоррупционные организации, зависящие от международных грантов. В ряде государств такие НКО были объявлены «иностранными агентами» или даже подвергались запрету.
- *Обязательное лицензирование и дополнительные финансовые отчеты*, которые делали деятельность НКО чрезмерно сложной и затратной. Некоторые страны ввели требования о согласовании всех транзакций с государственными органами или обязательную проверку всех поступающих средств.
- *Непропорциональные санкции*, включая уголовное преследование, если организации не соответствовали новым, иногда нечетко сформулированным требованиям.

Для более четкого понимания видов ограничительных мер, мы приводим ниже перечень примеров неправильного применения Рекомендации 8 в различных странах, указанный в

⁸ См. стр. 16 Рекомендаций ФАТФ в редакции от 2012 г - <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/translations/Recommendations/FATF-40-Rec-2012-Russian.pdf.coredownload.inline.pdf>

документе «Понимание и реагирование на чрезмерное государственное регулирование, основанное на ограничениях, связанных с отмыванием денег и финансированием терроризма (BRIEFER: Understanding and Responding to Government Over-Regulation based on Money Laundering and Terrorist Financing Restrictions)»⁹, подготовленном Международным центром некоммерческого права (ICNL) и Европейским центром некоммерческого права (ECNL).

Препятствия	для	создания	НКО:
Слишком сложные процедуры регистрации, произвольный отказ в регистрации, обязательная ежегодная регистрация и/или запрет на регистрацию.			
Жёсткие	требования	к	внутреннему управлению:
Положения, которые вмешиваются в свободу учредителей и членов в определении внутренних правил организации, особенно если организация получает иностранное финансирование.			
Обременительные/избыточные	требования	к	отчётности:
Сложные требования к отчётности для НКО и высокие штрафы за несоблюдение, особенно если государство не накладывает аналогичные требования на все предприятия на своей территории. Это могут быть требования о наличии специального персонала, ответственного за соблюдение норм по ПОД/ФТ; подробной отчётности о деятельности и оценке работы; обязательном ежегодном аудите; а также требование, чтобы все НКО заполняли подробную ежегодную отчётную форму, и чтобы все НКО, получающие иностранное финансирование, имели универсальное обязательство декларировать все иностранные взносы и проходили ежегодный аудит в зарегистрированной аудиторской фирме.			
Широкие	полномочия	по	изъятию активов НКО:
Законодательство, предоставляющее чрезмерно широкие полномочия по изъятию имущества НКО без предварительного судебного решения, если организация ошибочно была обозначена как террористическая.			
Злоупотребление государственными следственными полномочиями при оценке рисков ПОД/ФТ:			
Государственные расследования деятельности НКО в целях ПОД/ФТ без чётких критериев риска или без законных оснований и причин; или запросы на заморозку банковских счетов НКО на основании весьма расплывчатых подозрений в нарушениях ПОД/ФТ. Например, власти заморозили банковские счета участников кампании #EndSARS в Нигерии по подозрению в финансировании терроризма; счета ключевой правозащитной организации в Танзании за якобы «подозрительные операции»; а также в Уганде – банковские счета двух местных коалиций гражданского общества, занимавшихся наблюдением за выборами, по обвинениям в финансировании терроризма. Власти Уганды также арестовали известного правозащитника по обвинению в отмывании денег, судебное преследование по этому делу продолжается.			
Принудительный	ропуск	или	приостановление деятельности НКО:
Законодательство, которое предусматривает упрощённые процедуры приостановления и роспуска НКО без полного соблюдения судебных гарантий в ответ на опасения в сфере ПОД/ФТ.			
Ограничения	доступа	к	финансированию:
Требования, обязывающие все НКО получать разрешение на получение иностранных средств или осуществление деятельности при иностранной поддержке; ограничения для всех НКО по получению или распределению платежей свыше очень низких пороговых значений; и/или требования, согласно которым все НКО должны регистрироваться в государственном органе и получать предварительное одобрение для получения иностранного финансирования для любой добровольной деятельности на основе рассмотрения каждого проекта в отдельности. ¹⁰			

⁹ Документ доступен по ссылке: <https://ecnl.org/sites/default/files/2021-10/NPO%20ML%20TF%20Restrictions%20and%20Responses%20Brief%20Africa.pdf>

¹⁰ Источник: BRIEFER: Understanding and Responding to Government Over-Regulation based on Money Laundering and Terrorist Financing Restrictions, страницы 3-4.

На этом фоне представители НКО из разных стран начали объединяться, что в итоге привело к созданию **Глобальной коалиции НКО по ФАТФ**¹¹ в 2012 году для того, чтобы отстаивать права гражданского общества в рамках реализации стандартов ФАТФ на международном уровне. Создание данной коалиции стало попыткой восстановить баланс между необходимостью борьбы с финансовыми преступлениями и защитой свободы ассоциаций. С тех пор коалиция активно участвует в ежегодных форумах и консультативных заседаниях ФАТФ, добиваясь постоянного представительства гражданского общества на консультационных форумах ФАТФ.

Благодаря скоординированной адвокационной деятельности коалиция сумела привлечь внимание к проблеме чрезмерного регулирования, разработать и предложить риск-ориентированный подход, позволяющий различать НКО с реальными рисками финансирования терроризма от организаций, ведущих прозрачную и добросовестную деятельность.

После продолжительного и настойчивого лоббирования со стороны Глобальной коалиции НКО по ФАТФ, Рекомендация 8 была пересмотрена в 2016 году, что привело к устранению описания НКО в рекомендации как «особенно уязвимых» для террористических злоупотреблений. Кроме того, пересмотр 2016 года акцентировал внимание на необходимости применения риск-ориентированного подхода при разработке мер противодействия финансированию терроризма в отношении НКО. Кроме того, государствам было рекомендовано развивать диалог с сектором НКО, предупреждать их о рисках, и обучать механизмам внутреннего контроля и прозрачности.

Такой стала формулировка Рекомендации 8 ФАТФ после пересмотра в 2016 году:

Странам следует проанализировать достаточность законов и инструкций, относящихся к некоммерческим организациям, которые страна определила как уязвимые для использования в целях финансирования терроризма.

Страны должны применять к таким некоммерческим организациям целевые и пропорциональные меры в соответствии с риск-ориентированным подходом для их защиты от использования в целях финансирования терроризма, в том числе:

- (a) террористическими организациями, выступающими под видом легитимных организаций;
- (b) путем использования легитимных организаций в качестве канала для финансирования терроризма, в том числе в целях уклонения от мер по замораживанию активов;
- (c) путем сокрытия или маскировки тайного перенаправления средств, предназначенных для законных целей, для использования террористическими организациями.¹²

Хотя данные шаги и были сделаны в правильном направлении, со временем оказалось, что даже этих мер было недостаточно, чтобы помешать странам излишне регулировать некоммерческий сектор, и случаи перерегулирования в некоторых странах продолжались.

В 2023 году ФАТФ решил снова пересмотреть Рекомендацию 8 по нескольким ключевым причинам. Прежде всего, предыдущая трактовка рекомендации продолжала использоваться для преследования НКО во многих странах. Государства, оправдывая свои действия

¹¹ Сайт Коалиции: <https://fatfplatform.org/about-us/>

¹² См. стр. 16 Рекомендаций ФАТФ в редакции 2018 г. - https://eurasiangroup.org/files/uploads/files/other_docs/FATF%20docs/rekomendacii-fatf-2019.pdf

Рекомендацией 8, зачастую вводили жёсткие меры контроля и надзора, даже если риск злоупотребления средствами в отношении конкретных НКО был низким. Это, в свою очередь, негативно сказывалось на гражданском обществе, ограничивая возможности НКО по реализации гуманитарных, благотворительных и иных общественно значимых проектов.

Кроме того, активное давление со стороны представителей гражданского общества и Глобальной коалиции НКО на ФАТФ сыграло важную роль в данном процессе. Эти организации настаивали на том, чтобы нормативные акты не становились предлогом для ущемления свободы ассоциации и не приводили к необоснованному «де-рискингу» со стороны банков и государственных органов. Пересмотр позволил внедрить более гибкий, риск-ориентированный подход, который предполагает применение усиленного контроля лишь к тем НКО, деятельность которых действительно связана с высоким риском финансирования терроризма.

Таким образом, пересмотр Рекомендации 8 в 2023 году был направлен на то, чтобы сбалансировать необходимость предотвращения злоупотреблений с сохранением рабочего пространства для НКО, обеспечивая надежную защиту гражданского общества без излишнего вмешательства в их деятельность.

Ниже приводится выдержка из итогового документа четвертого пленарного заседания ФАТФ, которое состоялось с 25 по 27 октября 2023 года:

«Неправильное применение Рекомендаций ФАТФ оказало сдерживающее воздействие на легитимную и крайне необходимую благотворительную и гуманитарную деятельность. Анализ и выявление непреднамеренных последствий данного явления показали, что страны зачастую недостаточно качественно применяют риск-ориентированный подход ФАТФ. ФАТФ уточнила свои требования в тесном взаимодействии с сектором некоммерческих организаций. Пересмотренные положения ясно дают понять, что Рекомендация 8 не распространяется на весь некоммерческий сектор, а лишь на ту его часть, которая подпадает под определение НКО согласно ФАТФ. Пересмотренный стандарт требует от стран определения типов организаций, входящих в это определение, оценки их риска быть использованными для финансирования терроризма и внедрения целенаправленных, пропорциональных и основанных на риске мер по снижению этих рисков. Документ разъясняет подход для НКО с низким уровнем риска и необходимость того, чтобы страны обеспечивали контроль или мониторинг, но не осуществляли надзор за сектором так, как это делается в отношении финансовых или нефинансовых секторов. Пересмотренная Рекомендация также направлена на предотвращение чрезмерного вмешательства или подавления легитимной благотворительной деятельности посредством применения риск-ориентированных мер. В ней подчеркивается, что страны могут также учитывать, при наличии, меры саморегулирования и соответствующие внутренние контрольные механизмы, действующие в НКО.»¹³

На том же пленарном заседании ФАТФ также был утвержден пересмотренный Документ о лучших практиках по противодействию использованию НКО в целях финансирования терроризма (Best Practices on Combating the Abuse of Non-Profit Organisations)¹⁴. Обновленный документ отражает внесённые изменения в саму Рекомендацию и направлен

¹³ Источник: <https://fatfplatform.org/news/plenary-approves-revision-of-recommendation-8-and-new-best-practices/>

¹⁴ <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Financialinclusionandnpoissues/Bpp-combating-abuse-npo.html>

на содействие её эффективному применению. Теперь документ ФАТФ о лучших практиках включает примеры неэффективных подходов и разъясняет, как не следует внедрять требования ФАТФ. Как отмечает ФАТФ, пересмотр Рекомендации 8 и публикация обновлённого Документа о лучших практиках «не оставляют места для реализации мер, которые не пропорциональны оцененным рискам финансирования терроризма и, следовательно, являются чрезмерно обременительными или ограничительными для организаций, работающих в некоммерческом секторе»¹⁵.

Приводим текст Рекомендации 8 ФАТФ в текущей обновленной редакции (2023 г):

Странам следует определить организации, подпадающие под определение некоммерческой организации, установленное ФАТФ, и оценивать их риски финансирования терроризма.

Страны должны иметь целенаправленные, соразмерные и основанные на рисках меры, без вмешательства или препятствования законной деятельности НКО, в соответствии с риск-ориентированным подходом. Цель этих мер заключается в защите таких НКО от использования в целях финансирования терроризма:

- (a) террористическими организациями, выступающими под видом легитимных организаций;
- (b) путем использования легитимных организаций в качестве канала для финансирования терроризма, в том числе в целях уклонения от мер по замораживанию активов;
- (c) путем сокрытия или маскировки тайного перенаправления средств, предназначенных для законных целей, для использования террористическими организациями.¹⁶

В целях правильного применения Рекомендаций ФАТФ, стандарты предусматривают наличие пояснительных записок к каждой рекомендации. Пояснительные записки к Рекомендациям ФАТФ разъясняют их суть и помогают государствам правильно применять стандарты с учетом национального контекста. Они обеспечивают единое понимание принципов ФАТФ, предотвращая избыточное регулирование и помогая сфокусироваться на реальных рисках.

Основная цель пояснительных записок — дать гибкие и практические разъяснения по внедрению рекомендаций, избегая универсального подхода «один закон для всех». Они подчеркивают важность пропорциональных и риск-ориентированных мер, предотвращающих злоупотребления, но не создающих излишних административных барьеров для НКО, бизнеса и финансового сектора.

Рассмотрим ключевые параграфы Пояснительной Записки к Рекомендации 8 ФАТФ:

Учитывая разнообразие правовых форм, в которых могут существовать некоммерческие организации в разных странах, ФАТФ приняла функциональное определение НКО. Это определение основано на деятельности и характеристиках организаций, которые могут подвергаться риску злоупотреблений в целях финансирования терроризма, а не просто на их некоммерческом статусе.

¹⁵ <https://fatfplatform.org/news/plenary-approves-revision-of-recommendation-8-and-new-best-practices/>

¹⁶ См. стр. 13 Рекомендаций ФАТФ от ноября 2023 г. (*русского перевода еще нет)- <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/FATF%20Recommendations%202012.pdf.coredownload.inline.pdf>

Для целей данной Рекомендации НКО определяются как юридические лица, структуры или организации, которые преимущественно занимаются сбором или распределением средств в благотворительных, религиозных, культурных, образовательных, социальных, братских целях или для осуществления иных "благих" инициатив.

При этом Рекомендация 8 применяется только к тем организациям, которые соответствуют функциональному определению ФАТФ. Она не охватывает весь спектр организаций, работающих в некоммерческом секторе конкретной страны.

ФАТФ признает исключительную важность деятельности НКО, включая их усилия по предоставлению помощи в зонах повышенного риска и в зонах конфликта, а также отмечает вклад НКО в обеспечение прозрачности и предотвращение злоупотреблений, связанных с финансированием терроризма.

Применяемые меры должны быть сфокусированными и соответствовать риск-ориентированному подходу. Они должны соблюдать международные обязательства, включая Хартию ООН, международное право, нормы в области прав человека, права беженцев и международное гуманитарное право.

Применяемые меры не должны препятствовать законной деятельности НКО. Они должны укреплять подотчетность сектора и доверие со стороны доноров и общества.

Государства обязаны эффективно расследовать и пресекать случаи финансирования терроризма через НКО. Однако меры не должны наносить вред невиновным организациям и их бенефициарам.

Различный уровень риска требует различного уровня регулирования. Если НКО имеют низкий уровень рисков, чрезмерные меры не должны применяться.

Формирование партнерских отношений между государством и НКО является ключевым элементом защиты сектора.

Уровень риска финансирования терроризма в секторе НКО может значительно варьироваться.

- Государства должны определить, какие организации подпадают под функциональное определение НКО в рамках ФАТФ.
- Провести оценку рисков в отношении этих организаций.
- Применять сфокусированные и пропорциональные меры на основе выявленных рисков.

Оценка рисков должна основываться на надежных источниках информации, включая данные регуляторов, налоговых органов, правоохранительных структур и самих НКО.¹⁷

Таким образом, пересмотренная Рекомендация 8 и ее Пояснительная записка обязывают страны защищать гражданское общество от злоупотреблений, связанных с финансированием терроризма, путем риск-ориентированного внедрения усиленных мер.

Новые поправки уточняют, что сфокусированные, соразмерные и основанные на рисках меры являются основой эффективного подхода к выявлению, предотвращению и борьбе со злоупотреблениями гражданским обществом в целях финансирования терроризма. При надлежащем внедрении такие меры направлены на защиту целостности гражданского

¹⁷ См. страницы 60-65 Рекомендаций ФАТФ на английском языке ([INTERNATIONAL STANDARDS ON COMBATING MONEY LAUNDERING AND THE FINANCING OF TERRORISM & PROLIFERATION The FATF Recommendations](#))

общества, не создавая необоснованных препятствий или ограничений для его законной деятельности.

2. Процедуры и механизмы участия и влияния гражданского общества на политику и решения в рамках ФАТФ

В данной главе рассматриваются механизмы участия гражданского общества в формировании политики и принятии решений в рамках ФАТФ. Поскольку реализация стандартов ФАТФ без надлежащего контроля может привести к ограничениям прав человека и сужению пространства для деятельности гражданского общества, важно учитывать механизмы защиты от неправомерного применения этих норм. Наряду с этим, мы рассмотрим способы конструктивного взаимодействия гражданских организаций с ФАТФ, государственными органами и другими заинтересованными сторонами, направленного на укрепление правозащитных стандартов и обеспечение диалога при внедрении рекомендаций ФАТФ.

2.1. Влияние стандартов ФАТФ на права человека

Как мы уже неоднократно подчеркивали выше, ФАТФ разрабатывает международные стандарты по ПОД/ФТ. Хотя эти меры направлены на предотвращение преступной деятельности, их реализация во многих странах имеет значительные последствия для прав человека. Важно рассмотреть, какие именно права могут оказаться под угрозой и каким образом можно минимизировать негативные последствия.

Во многих странах меры, разработанные в соответствии с рекомендацией 8 ФАТФ, привели к усиленному контролю над НКО. Государства требуют от них более детальной отчетности, вводят ограничения на получение международного финансирования или даже принудительно закрывают организации. Это создает серьезные препятствия для работы гражданского общества и нарушает право на свободу ассоциации, закрепленное в статье 22 Международного пакта о гражданских и политических правах¹⁸ (МПГПП).

Еще одной важной проблемой является угроза свободе выражения мнений. Антитеррористические и финансовые законы могут использоваться для преследования журналистов и активистов, особенно если их деятельность затрагивает чувствительные политические вопросы. Введение жесткого контроля за финансированием независимых СМИ и правозащитных организаций может ограничивать их возможности для информирования общества и подрывать принципы свободы слова, закрепленные в статье 19 МПГПП.

Кроме того, усиленный финансовый мониторинг, предусмотренный стандартами ФАТФ, затрагивает право на неприкосновенность частной жизни. Требования к раскрытию информации о владельцах компаний и финансовых транзакциях могут привести к злоупотреблениям, особенно если в стране отсутствуют надежные механизмы защиты персональных данных. В отдельных случаях такие меры могут использоваться для политического давления на отдельных лиц или организации, что противоречит статье 17 МПГПП.

Замораживание активов лиц и организаций, подозреваемых в финансировании терроризма, также вызывает вопросы с точки зрения прав человека. В ряде стран подобные решения принимаются без четких механизмов обжалования, что ставит под угрозу право на справедливое судебное разбирательство, предусмотренное статьей 14 МПГПП. Отсутствие

¹⁸ https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml

прозрачности в принятии таких решений может привести к необоснованным ограничениям экономической деятельности и нарушению прав собственности.

Ограничения в сфере финансирования гражданского общества снижают его способность участвовать в общественной и политической жизни. Жесткие требования к отчетности и запреты на иностранное финансирование могут препятствовать деятельности НКО, ограничивая их влияние на процессы принятия решений и представление интересов различных групп населения, что затрагивает статью 25 МПГПП.

Наконец, практика применения стандартов ФАТФ в некоторых странах показывает, что отдельные группы, такие как религиозные организации, сексуальные или национальные меньшинства, могут подвергаться непропорциональному контролю. Это создает риск дискриминации и подрывает принцип равенства перед законом, закрепленный в статье 26 МПГПП.

Несмотря на необходимость борьбы с финансовыми преступлениями, важно, чтобы такие меры не приводили к чрезмерным ограничениям прав и свобод человека. Международные и национальные органы должны обеспечивать баланс между требованиями финансового мониторинга и защитой прав человека.

Помимо МПГПП, есть еще несколько ключевых международных документов, на которые могут ссылаться гражданские активисты при защите прав человека и гражданского пространства:

- [Всеобщая декларация прав человека \(ВДПЧ\)](#) – устанавливает основные права, включая право на неприкосновенность частной жизни и равенство перед законом.
- [Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма](#) – устанавливает обязательства государств по предотвращению и наказанию за финансирование террористических действий, одновременно требуя соблюдения прав человека при реализации соответствующих мер.
- [Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы \(Декларация о правозащитниках\)](#) – закрепляет обязанности государств по созданию благоприятных условий для правозащитной деятельности, предотвращению преследования активистов и обеспечению их защиты..
- [Руководящие принципы по свободе объединений Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по Безопасности и Сотрудничеству в Европе \(БДИПЧ ОБСЕ\) и Венецианской комиссии Совета Европы](#) (далее – Руководящие принципы) - документ служит ориентиром для законодателей, государственных органов, судов, гражданского общества и международных организаций при разработке и применении законодательства, регулирующего деятельность объединений, включая неправительственные организации (НПО), профсоюзы и политические партии.

Несмотря на необходимость борьбы с финансовыми преступлениями, важно, чтобы такие меры не приводили к ограничениям прав и свобод человека. Международные и национальные органы должны обеспечивать баланс между требованиями финансового мониторинга и защитой прав человека. Этого можно достичь за счет независимого контроля за реализацией стандартов ФАТФ, разработки прозрачных механизмов обжалования, усиления защиты персональных данных и обеспечения справедливости при принятии решений в отношении НКО и гражданского общества. Только при таком подходе можно

эффективно бороться с финансовыми преступлениями, не создавая угрозы для демократических свобод.

Для предотвращения неправильного использования своих рекомендаций и нежелательных последствий для гражданского общества ФАТФ подчеркивает важность постоянного диалога и сотрудничества между правительствами и гражданским обществом. Такой подход помогает разработать более сбалансированные регуляторные механизмы, которые эффективно предотвращают финансовые преступления, не ущемляя при этом основные права и свободы граждан.

2.2. Инструменты защиты гражданского пространства в условиях неправомерного применения стандартов ФАТФ

НКО и гражданские активисты могут использовать ряд международных механизмов для защиты своих прав и противодействия неправомерному применению стандартов ФАТФ государством.

Одним из наиболее действенных инструментов являются специальные процедуры ООН. Например, [Специальный докладчик ООН по свободе мирных собраний и ассоциации](#) занимается рассмотрением случаев ограничения свободы объединений и государственного вмешательства в деятельность НКО. Активисты могут направлять ему жалобы, предоставлять доказательства нарушений и предлагать рекомендации, которые впоследствии могут быть учтены в международных отчетах и обращениях к государствам.

Другой важный механизм – [Специальный докладчик ООН по положению правозащитников](#), который следит за соблюдением прав гражданских активистов, подвергающихся давлению из-за своей деятельности. Это включает случаи избыточного регулирования НКО, преследования активистов и другие формы репрессий. Этот докладчик может направлять запросы правительствам, организовывать визиты в страны и представлять отчеты на уровне ООН, тем самым привлекая международное внимание к конкретным случаям нарушений.

Кроме того большое значение в данном вопросе имеет [Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом](#). Он оценивает, соответствуют ли меры противодействия финансированию терроризма международным стандартам прав человека. Его деятельность включает подготовку докладов, рекомендации государствам и поднимание важных вопросов на международных площадках.

Значительную роль играет [Совет ООН по правам человека](#) (HRC), в частности, его механизм [Универсального периодического обзора](#) (UPR). В рамках этого процесса государства представляют отчеты о соблюдении прав человека, а гражданские активисты могут вносить альтернативные отчеты и рекомендации, тем самым влияя на обсуждение проблемных вопросов на международном уровне. Также существует возможность подачи коллективных жалоб в Совет ООН по правам человека в случаях, когда государство под предлогом соблюдения стандартов ФАТФ нарушает права граждан.

Помимо этого, правозащитные организации могут обращаться в договорные органы ООН, такие как [Комитет по правам человека ООН](#), который рассматривает индивидуальные жалобы на нарушение прав, гарантированных МПГПП. В случаях, когда антиотмывочные или антитеррористические меры используются для репрессий в отношении гражданского сектора, можно подать жалобу в Комитет против пыток, если пострадавшие подвергались жестокому обращению.

Наконец, важную поддержку оказывают гражданские и международные коалиции. Например, [Глобальная коалиция НКО по ФАТФ](#) объединяет организации, которые совместно работают над тем, чтобы внедрение стандартов ФАТФ не приводило к нарушениям прав человека. Коалиция готовит альтернативные отчеты, ведет диалог с ФАТФ и продвигает подходы, учитывающие интересы гражданского общества.

Крупные международные организации, такие как Human Rights Watch (HRW), Amnesty International, ICNL и ECNL также играют значительную роль в защите прав гражданских активистов. Они предоставляют юридическую и аналитическую поддержку, помогают готовить жалобы и организуют международные кампании, привлекая внимание к системным проблемам.

Таким образом, гражданские активисты имеют широкий спектр инструментов для защиты своих прав и противодействия неправомерному применению стандартов ФАТФ. Использование международных механизмов, участие в коалициях и обращение в правозащитные организации помогают не только отстаивать права конкретных лиц и организаций, но и добиваться изменений на системном уровне.

2.3. Взаимодействие ФАТФ с гражданским обществом: существующие механизмы, ограничения и перспективы

ФАТФ традиционно воспринимается как закрытая и технократическая организация, чья деятельность сосредоточена на разработке и мониторинге выполнения международных стандартов в области борьбы с финансированием терроризма и отмыванием денег. Однако влияние этих стандартов выходит далеко за пределы финансового сектора, затрагивая и некоммерческий сектор. Именно поэтому гражданское общество проявляет все больший интерес к диалогу с ФАТФ, стремясь минимизировать риски чрезмерного регулирования и ограничений своих свобод. Нужно отдать должное, что несмотря на репутацию закрытой структуры, ФАТФ за последние годы предприняла ряд шагов к большей открытости.

Среди доступных для гражданского общества механизмов взаимодействия с ФАТФ можно выделить несколько ключевых:

Открытые консультации: В ряде случаев ФАТФ проводит общественные консультации по пересмотру своих стандартов. Одним из последних примеров стал процесс обновления Рекомендации 8 в 2023 году, в ходе которого представители НКО всего мира получили возможность направлять свои комментарии. Однако, как показывает практика, далеко не все предложения гражданского общества находят отражение в итоговых решениях.

Процесс взаимных оценок: Каждая страна, присоединившаяся к ФАТФ, проходит регулярную оценку на соответствие ее национального законодательства стандартам организации. В рамках этого процесса гражданское общество может подавать альтернативные (теневые) отчеты, в которых акцентируется внимание на случаях злоупотребления антиотмывочными мерами для ограничения деятельности НКО. Этот инструмент дает возможность документировать реальные последствия регулирования и предлагать корректирующие меры.

Региональные группы ФАТФ: Взаимодействовать с ФАТФ можно не только напрямую, но и через ее региональные подразделения, такие как Евразийская группа по противодействию отмыванию денег (ЕАГ). Эти структуры, будучи более приближенными к национальным контекстам, могут проявлять большую гибкость в диалоге с гражданским обществом. Однако, нужно отметить, что в ЕАГ пока нет специальной площадки для взаимодействия с гражданским обществом, и данная группа не сильно стремится к такому сотрудничеству.

Публикация докладов и тематических исследований: ФАТФ в последние годы стала уделять больше внимания вопросам финансовой инклюзивности, признавая, что жесткие регуляторные меры могут затруднять доступ НКО к банковским услугам. Организация публикует аналитические доклады, посвященные этим проблемам, и гражданское общество может участвовать в их подготовке, предоставляя данные и примеры негативного воздействия.

Важно отметить, что несмотря на указанные механизмы, взаимодействие ФАТФ с гражданским обществом остается весьма ограниченным.

Одной из ключевых причин этого является традиционный формат работы организации: все-таки ФАТФ - это межправительственный орган, основными партнерами которого выступают национальные органы государственного управления и финансовые институты. В отличие от правозащитных структур, таких как Совет ООН по правам человека, ФАТФ не имеет мандата на защиту прав человека, что изначально формирует определенный дисбаланс в приоритетах.

Другой особенностью является то, что ФАТФ предпочитает сотрудничать с гражданским обществом не напрямую, а через посредников. Наиболее заметную роль здесь играет Глобальная коалиция НПО по ФАТФ, которая объединяет ряд международных организаций, занимающихся вопросами гражданского общества и финансового регулирования. Хотя коалиция выполняет важную функцию, представляя интересы НКО в диалоге с ФАТФ, ее роль ограничивает доступ более широкого круга организаций к прямому взаимодействию.

Сложившаяся модель взаимодействия порождает ряд проблем:

- НКО редко допускаются к непосредственному участию в пленарных заседаниях ФАТФ. Даже если консультации проводятся, их формат не всегда обеспечивает равноправный диалог.
- Взаимодействие с гражданским обществом зачастую сводится к соблюдению формальностей, без обязательства учитывать предложения в итоговых документах.
- Работа через Глобальную коалицию НПО по ФАТФ позволяет организации фильтровать темы, попадающие в повестку, а это не всегда отвечает интересам всех представителей гражданского общества.

Какие шаги могут предпринять НКО для эффективного взаимодействия с ФАТФ? Хотя прямой диалог с ФАТФ остается сложным, у гражданского общества есть несколько стратегий, позволяющих оказывать влияние на процессы принятия решений:

Участие в национальных консультациях: Государственные органы, ответственные за имплементацию стандартов ФАТФ, могут проводить обсуждения с заинтересованными сторонами. Вовлечение в этот процесс позволяет не только сформулировать свою позицию, но и повлиять на внутреннюю политику страны.

Адвокация через международные организации: Влияние ФАТФ на политику государств часто поднимается на уровне ООН, ОБСЕ, Совета Европы и других международных структур. Работа с организациями, имеющими доступ к этим платформам, может стать эффективным способом донесения проблематики.

Работа с национальными парламентариями: Многие решения, касающиеся регулирования НКО в рамках стандартов ФАТФ, принимаются на уровне национальных законодательных

органов. Сотрудничество с депутатами и сенаторами, разъяснение им последствий чрезмерных ограничений может помочь смягчить жесткие нормы.

Публикации и общественные кампании: Несмотря на закрытость ФАТФ, организация все же реагирует на международное давление. Медийное освещение проблем, связанных с ограничением прав НКО, публикации в крупных изданиях и информационные кампании могут повлиять на повестку.

Подготовка независимых отчетов и исследований: Представление альтернативных докладов в ходе взаимных оценок стран или во время пересмотра стандартов ФАТФ остается одним из наиболее действенных инструментов, поскольку такие документы включаются в общий пакет информации, рассматриваемый экспертами ФАТФ.

Хотя ФАТФ предпринимает шаги в сторону взаимодействия с гражданским обществом, по-прежнему сохраняются серьезные ограничения, обусловленные закрытым характером организации и ее мандатом, ориентированным прежде всего на государства и финансовые институты. В этих условиях гражданскому обществу важно не только использовать существующие механизмы взаимодействия, но и искать новые точки влияния — через национальные правительства, международные структуры, парламентские процессы и медиапространство.

ФАТФ остается структурой, в которой гражданское общество играет второстепенную роль. Однако это не означает, что НКО не могут на нее влиять. Для этого необходимо:

- использовать существующие механизмы взаимодействия, но не полагаться только на них;
- продвигать изменение политики ФАТФ таким образом, чтобы стандарты лучше учитывали интересы гражданского общества;
- формировать национальные и международные коалиции, усиливая коллективное влияние;
- привлекать технических экспертов и финансовых аналитиков, чтобы разговаривать с ФАТФ на ее языке; а также
- использовать международные правозащитные механизмы и публичные кампании, когда национальные власти используют стандарты ФАТФ для давления на НКО.

ФАТФ, в свою очередь, стоит перед выбором: продолжать формальное взаимодействие с гражданским обществом или выстраивать более инклюзивный процесс. От того, насколько успешно НКО смогут продвигать свою повестку, зависит будет ли этот процесс формальностью или реальным инструментом защиты гражданского общества.

При этом, гражданское общество может не только адаптироваться к существующей системе, но и добиваться ее изменения.

Возможные направления реформ:

- Формализация роли гражданского общества в процессе принятия решений ФАТФ — например, создание рабочей группы НКО, которая могла бы официально участвовать в обсуждении рекомендаций.
- Введение независимого механизма оценки влияния стандартов ФАТФ на гражданское общество — например, через систематическое изучение негативных последствий регулирования.

- Прозрачность работы ФАТФ – открытый доступ к внутренним документам и процессу принятия решений, особенно в части рекомендаций для стран.

Такие инициативы пока остаются на уровне идей, но их продвижение возможно через международные правозащитные коалиции и диалог с ФАТФ.

2.4. Возможности сотрудничества гражданского общества с национальными государственными органами, реализующими рекомендации ФАТФ

Реализация рекомендаций ФАТФ на национальном уровне существенно влияет на функционирование гражданского общества, особенно в контексте регулирования НКО. Взаимодействие между государственными органами и гражданским обществом в этом процессе может как способствовать более эффективной защите сектора от рисков финансирования терроризма, так и минимизировать избыточное регулирование, создающее необоснованные ограничения для деятельности НКО. Однако характер такого сотрудничества зависит от уровня транспарентности национальных властей, их готовности к диалогу и способности учитывать риски чрезмерного контроля.

Рассмотрим ключевые направления сотрудничества между гражданским сектором и государственными органами.

Одним из ключевых требований ФАТФ является проведение государствами национальной оценки рисков (НОР), включающей анализ угроз, связанных с финансированием терроризма, в том числе через некоммерческий сектор. Как правило, орган финансовой разведки¹⁹ является уполномоченным органом, ответственным за проведение НОР. Поэтому установление сотрудничества с органами финансовой разведки является критически важным для НКО. Без конструктивного диалога НКО рискуют столкнуться с избыточным регулированием, ограничением финансовых операций и необоснованными обвинениями. Открытое взаимодействие с органами финансовой разведки позволяет минимизировать эти риски, так как данные органы могут разъяснять реальные угрозы, а НКО – демонстрировать прозрачность и внутренние механизмы контроля, что будет способствовать справедливому регулированию и предотвращать дискриминацию гражданского сектора.

Гражданское общество может сыграть важную роль в этом процессе, устанавливая сотрудничество с государственными органами, ответственными за реализацию рекомендаций ФАТФ, предоставляя альтернативные данные и независимые оценки, дополняющие официальные источники. Кроме того, НКО могут обеспечивать доступ к информации о реальной практике своей работы и возможных последствиях чрезмерного регулирования, а также участвовать в консультациях и рабочих группах, занимающихся оценкой рисков. Опыт многих стран показывает, что вовлечение гражданского общества в процесс НОР помогает получить более объективную картину рисков и избежать неоправданного давления на сектор.

Помимо участия в оценке рисков, НКО могут оказывать влияние на законодательные и нормативные изменения, поскольку стандарты ФАТФ требуют от государств внедрения национальных актов, регулирующих деятельность НКО в контексте противодействия финансированию терроризма. Гражданское общество может активно участвовать в разработке таких законопроектов и подзаконных актов, предлагая правовые формулировки, соответствующие принципам пропорциональности и защиты прав человека. Важно использовать механизмы общественных обсуждений и парламентских слушаний, чтобы

¹⁹ В Казахстане органом финансовой разведки является Агентство РК по финансовому мониторингу (АФМ).

добиваться недискриминационного подхода к регулированию НКО. Кроме того, мониторинг правоприменительной практики позволяет выявлять случаи чрезмерного регулирования и его негативные последствия. В странах, где гражданское общество активно вовлечено в этот процесс, НКО смогли сыграть ключевую роль в смягчении жестких законодательных инициатив, предложенных в рамках имплементации стандартов ФАТФ.

Не менее значимой сферой взаимодействия является развитие механизмов общественного контроля и отчетности. Государственные органы, ответственные за реализацию стандартов ФАТФ, должны обеспечивать прозрачность своей деятельности, особенно в отношении надзора за НКО. Гражданское общество может участвовать в работе общественных советов и консультативных комитетов при госорганах, вносить предложения по повышению прозрачности государственного контроля и требовать публикации отчетов и открытых данных о санкциях против НКО. Мониторинг деятельности регулирующих органов и правозащитная работа также являются важными инструментами, позволяющими фиксировать случаи неправомерного давления на организации под предлогом соблюдения стандартов ФАТФ.

Еще одной проблемной областью, требующей сотрудничества, является диалог с финансовыми регуляторами и банками. Избыточная финансовая регуляция приводит к отказам НКО в открытии счетов, блокировке транзакций и усиленным проверкам (de-risking), создавая серьезные препятствия для их деятельности. Взаимодействие гражданского общества с государственными органами и финансовыми институтами может способствовать разработке разъяснительных руководств для банков по работе с НКО, обеспечению более прозрачных процедур проверки и внедрению специальных финансовых механизмов для благотворительных организаций, работающих в зонах конфликта и гуманитарного кризиса. Опыт стран, внедривших такие механизмы, показывает, что НКО смогли избежать массовых финансовых блокировок и необоснованных отказов со стороны банков.

Несмотря на очевидные преимущества сотрудничества гражданского общества с государственными органами, существуют серьезные вызовы. Во многих странах отсутствует политическая воля к открытому диалогу с НКО, поскольку власти воспринимают стандарты ФАТФ скорее как инструмент усиления контроля, чем как способ балансировки рисков. Процессы принятия решений часто остаются закрытыми, что затрудняет участие гражданского общества в обсуждении нормативных актов и процедур оценки рисков. Кроме того, мониторинг и адвокация требуют значительных ресурсов и экспертного потенциала, которыми обладают далеко не все организации. В условиях ограниченного гражданского пространства взаимодействие с государственными органами может также привести к манипуляции участием отдельных НКО в целях легитимизации репрессивных мер.

Эффективное сотрудничество гражданского общества с национальными органами, реализующими стандарты ФАТФ, возможно только при наличии прозрачного, инклюзивного и основанного на фактах подхода. Гражданское общество должно не просто реагировать на уже принятые меры, но и проактивно участвовать в разработке политики, обеспечивая сбалансированное регулирование, которое защищает сектор от злоупотреблений и необоснованных ограничений. Для этого важно активно участвовать в оценке рисков и разработке законодательства, мониторить последствия регулирования и добиваться взаимодействия с финансовым сектором, продвигать механизмы прозрачности и общественного контроля, а также развивать коалиции и международное сотрудничество, чтобы усилить позиции гражданского общества в переговорах с государством.

Такой подход позволит минимизировать риски избыточного регулирования и обеспечить соблюдение прав человека при имплементации рекомендаций ФАТФ.

Однако на практике доступ гражданского общества к этим механизмам остается ограниченным. В ряде стран национальные власти воспринимают рекомендации ФАТФ как императивные директивы, что приводит к чрезмерному регулированию сектора без должного учета мнения гражданского общества. Например, Казахстан при проведении национальной оценки рисков в отношении НКО столкнулся с критикой со стороны местных и международных организаций за отсутствие инклюзивного диалога.

2.5. Возможности сотрудничества гражданского общества с региональными группами по типу ФАТФ, на примере ЕАГ

Региональные группы по типу ФАТФ играют важную роль в адаптации международных стандартов к региональному контексту. Они не только оценивают, насколько эффективно страны реализуют рекомендации ФАТФ, но и помогают государствам разрабатывать и внедрять меры по борьбе с финансированием терроризма и отмыванием денег. Эти группы могут существенно влиять на законодательство и политику в своих странах-членах, что делает их важными партнерами, но в то же время объектами внимания со стороны гражданского общества.

Сотрудничество с такими организациями имеет большое значение для НКО, поскольку региональные группы формируют рекомендации, которые затем становятся основой для национальных законов и регулирующих норм. Если гражданское общество остается в стороне от этого процесса, государства могут использовать стандарты ФАТФ в качестве предлога для ужесточения контроля за некоммерческим сектором, что может привести к чрезмерному регулированию, финансовым ограничениям и ограничениям на международное сотрудничество. Поэтому вовлечение гражданских организаций в диалог региональными группами по типу ФАТФ становится стратегически важным для защиты пространства для НКО и обеспечения сбалансированного подхода к регулированию.

В связи с этим, представителям гражданского общества стран Центральной Азии есть смысл попытаться установить сотрудничество с [ЕАГ](#), так как данные страны входят в эту региональную группу.

Для справки: ЕАГ была создана в 2004 году и в настоящее время является ассоциированным членом ФАТФ. В ЕАГ входят девять государств: Беларусь, Индия, Казахстан, Китай, Кыргызстан, Россия, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан.

Одной из возможностей для взаимодействия является процесс взаимных оценок стран, в ходе которого ЕАГ анализирует, насколько государство выполняет требования ФАТФ. Гражданское общество может вносить свой вклад в этот процесс, предоставляя альтернативные отчеты, в которых отражены последствия регулирования для некоммерческого сектора, а также случаи злоупотреблений. Такие отчеты могут стать важным инструментом адвокации, поскольку они показывают, как конкретные меры на практике влияют на деятельность благотворительных и правозащитных организаций. В ряде случаев альтернативные отчеты помогли привлечь внимание к проблемам чрезмерного контроля и привели к корректировке подходов.

Еще одним направлением сотрудничества может быть участие в консультациях и рабочих группах. Хотя региональные группы редко открыто привлекают НКО к своим обсуждениям, гражданское общество может само инициировать диалог, направляя запросы на участие в консультациях, представляя свои предложения и организуя встречи с представителями национальных делегаций. В странах, где власти готовы к взаимодействию, НКО могут участвовать в разработке национальных подходов к

реализации стандартов ФАТФ, тем самым влияя на регуляторную среду и минимизируя возможные риски для своей деятельности.

Тем не менее, сотрудничество гражданского общества с ЕАГ может сталкиваться с серьезными вызовами. Эта организация, как и другие региональные группы ФАТФ, действует в первую очередь в интересах национальных правительств, и ее процессы остаются непрозрачными. Взаимные оценки стран часто проводятся без должного учета альтернативных мнений, а рекомендации могут носить политизированный характер, оправдывая ограничительные меры в отношении некоммерческого сектора. Закрытость процедур и отсутствие механизма для участия НКО делает диалог сложным, но не невозможным.

Для эффективного взаимодействия гражданскому обществу необходимо использовать все доступные инструменты: подготовку независимых отчетов, международные правозащитные механизмы, работу через партнерские организации и адвокацию на уровне национальных правительств. Важно не только реагировать на уже принятые решения, но и добиваться системных изменений, требуя большей прозрачности и подотчетности со стороны ЕАГ. Если гражданскому обществу удастся занять активную позицию в этом процессе, оно сможет не только защитить свой сектор от избыточного регулирования, но и повлиять на формирование более сбалансированного и справедливого подхода к реализации стандартов ФАТФ в регионе.

3. Правовые рамки и обязательства Республики Казахстан в отношении ФАТФ по вопросам, касающимся соблюдения прав человека и взаимодействия с гражданским обществом

Данная глава посвящена анализу правовых рамок и международных обязательств Республики Казахстан в контексте выполнения стандартов ФАТФ, с особым акцентом на их влияние на соблюдение прав человека и функционирование гражданского общества. В условиях глобальной борьбы с финансированием терроризма и отмыванием денег Казахстан, как член ЕАГ, обязался внедрять рекомендации ФАТФ в свою национальную правовую систему.

При этом регулирование финансовых потоков и надзор за некоммерческими организациями, предусмотренные международными стандартами, должны соответствовать принципам демократического управления, открытости и защиты прав человека. Однако, как показывает практика, реализация этих обязательств может приводить к излишнему контролю за деятельностью НКО, созданию дополнительных административных барьеров и ограничению их возможностей для привлечения международного финансирования.

В данной главе рассматриваются международные обязательства Казахстана, его национальное законодательство в сфере противодействия финансированию терроризма, а также существующие проблемы, связанные с применением Рекомендации 8 ФАТФ. Особое внимание уделено влиянию этих мер на гражданское общество, а также анализу случаев, когда антикризисные механизмы и регуляторные меры использовались для усиления государственного контроля над НКО.

3.1. Международные обязательства Казахстана по реализации стандартов ФАТФ

Казахстан не является членом ФАТФ, но при этом входит в региональную группу по типу ФАТФ - Евразийскую группу по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма, созданную в 2004 году.

Таким образом, участие в ЕАГ накладывает на Казахстан серьезные международные обязательства по совершенствованию законодательства, мониторингу финансовых

потоков, международному сотрудничеству и защите финансовой системы от преступного использования. Ключевыми обязательствами Казахстана в рамках ЕАГ являются имплементация Рекомендаций ФАТФ, прохождение взаимных оценок, совершенствование национального законодательства, обеспечение эффективного финансового мониторинга, международное сотрудничество, а также усиление мер противодействия финансированию терроризма.

Для выполнения требований ФАТФ Казахстан обязан приводить свою законодательную и институциональную систему в соответствие с международными стандартами. Это включает установление четких механизмов регулирования, надзора и мониторинга финансовых операций, внедрение эффективных мер по идентификации конечных бенефициаров, обеспечение прозрачности корпоративных структур, а также повышение контроля за высокорисковыми секторами экономики.

Разрабатывая все эти меры, Казахстан обязан руководствоваться ключевыми документами ФАТФ, включая [Методологию оценки технического соответствия Рекомендациям ФАТФ и эффективности систем ПОД/ФТ](#), [Руководство по оценке рисков финансирования терроризма](#), а также [Документ о лучших практиках противодействия использованию НКО в целях финансирования терроризма](#). В этих документах особое внимание уделяется необходимости защиты НКО от избыточного регулирования, чтобы меры по противодействию финансированию терроризма не приводили к ограничениям деятельности законопослушных организаций и институтов гражданского общества.

ФАТФ подчеркивает, что государства должны обеспечивать пропорциональность применяемых мер и избегать неоправданного давления на НКО, соблюдая баланс между финансовой безопасностью и свободой объединения. Страны обязаны применять пропорциональные и основанные на оценке рисков меры, которые защищают сектор от злоупотреблений, не создавая неоправданного административного и регуляторного давления. В этом контексте Казахстану необходимо обеспечивать баланс между выполнением стандартов ФАТФ и защитой прав и свобод граждан.

Республика Казахстан, став членом ООН и ратифицировав МПГПП, обязалась соблюдать его положения. Кроме того, Республика Казахстан, став государством-участником ОБСЕ и членом Венецианской комиссии Совета Европы также взяла на себя морально-политические обязательства выполнять принятые в рамках этих организаций документы, в том числе Руководящие принципы БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии Совета Европы по свободе объединений.

Однако практика имплементации рекомендаций ФАТФ показывает, что в ряде случаев Казахстан использовал аргумент борьбы с финансированием терроризма для установления избыточного регулирования сектора НКО. Это противоречит международным стандартам, согласно которым любые ограничения должны быть оправданы необходимостью, соразмерны предполагаемой угрозе и не носить дискриминационный характер. Казахстану, как участнику международных правозащитных механизмов, важно учитывать эти принципы при разработке и применении национального законодательства.

Казахстан также должен проходить взаимные оценки ЕАГ, в ходе которых анализируются как техническое соответствие его законодательства стандартам ФАТФ, так и эффективность его правоприменительной практики. В случае выявления недостатков страна обязана оперативно принимать корректирующие меры и отчитываться о прогрессе.

В области финансового мониторинга Казахстан должен обеспечивать комплексный контроль за подозрительными транзакциями и внедрять риск-ориентированный подход при анализе финансовых потоков. Финансовые институты и субъекты, подпадающие под регулирование ПОД/ФТ, обязаны соблюдать требования по надлежащей проверке

клиентов, выявлению подозрительных операций и передаче соответствующей информации в Агентство по финансовому мониторингу (АФМ).

На международном уровне Казахстан обязан сотрудничать с государствами-членами ЕАГ, ФАТФ, ООН, Интерполом, Всемирным банком и другими партнерами для обмена информацией, содействия расследованиям и обеспечения экстрадиции лиц, причастных к отмыванию денег и финансированию терроризма.

Казахстан обязан оперативно применять санкционные меры в отношении лиц и организаций, включенных в международные списки ООН и ФАТФ, блокировать их активы и предотвращать использование финансовой системы страны в целях финансирования террористической деятельности.

Кроме того, Казахстан должен регулярно проводить национальную оценку рисков (НОР) отмывания денег и финансирования терроризма, на основе которой разрабатываются и корректируются государственные стратегии и нормативные акты. Государственные органы обязаны обеспечивать прозрачную отчетность перед ЕАГ и ФАТФ о реализации мер ПОД/ФТ и достигнутом прогрессе.

Таким образом, Казахстан несет комплексные обязательства по обеспечению соответствия своей национальной системы требованиям ФАТФ. Их выполнение не только способствует укреплению финансовой безопасности, но и предотвращает возможные санкции со стороны международного сообщества, включая попадание в "серый список" ФАТФ, что могло бы негативно сказаться на инвестиционном климате и международных финансовых операциях страны.

3.2. Прогресс в реализации рекомендаций ФАТФ: взаимные оценки Казахстана

Первоначально национальная правовая база ПОД/ФТ в Казахстане формировалась с 2000 года, когда в Уголовный кодекс была введена статья о легализации преступных доходов. В 2004 году Казахстан стал членом ЕАГ, приняв на себя обязательства по внедрению стандартов ФАТФ, а к 2009 году в стране был принят первый закон о ПОД/ФТ, создавший базовую институциональную и правовую основу. Однако на момент первой взаимной оценки система была еще несовершенной и находилась на начальном этапе функционирования.

Первый раунд взаимных оценок Казахстана состоялся в 2011 году, по итогам которой Казахстан был снят с процедуры стандартного мониторинга из-за многочисленных недостатков, обнаруженных оценщиками ЕАГ. В [итоговом отчёте](#) были отмечены как положительные шаги (принятие профильного закона, создание органа финансовой разведки, развитие межведомственного взаимодействия), так и ряд недостатков (неполная криминализация некоторых преступлений, необходимость в доработке законодательства по бенефициарному владению, требование повысить эффективность правоохранительной практики).

В последующие годы Казахстан отчитывался в формате «Follow-up Reports» о мерах, которые принимаются для исправления недостатков и приведения системы ПОД/ФТ в большее соответствие со стандартами ФАТФ.

В отчете 2011 года Казахстану были даны рекомендации, указывающие на необходимость устранения значительных пробелов, включая слабый контроль за нефинансовыми субъектами, ограниченные механизмы замораживания активов, а также недостаточные меры по идентификации бенефициарных владельцев компаний.

Кроме того, особое внимание было уделено необходимости реформирования регулирования НКО в контексте Рекомендации 8 ФАТФ, за которую Казахстан получил рейтинг «Несоответствие».

В частности, оценщики отметили следующие недостатки:

Не проводились оценки законодательства по НКО в целях ПОД/ФТ.

Не проводился периодический анализ сектора НКО на предмет выявления рисков ФТ, а также информационно-просветительские мероприятия по вопросам ПОД/ФТ.

Нет системы мониторинга за деятельностью более крупных НКО.

Отсутствуют специальные механизмы для своевременного обмена информацией, как на национальном, так и на международном уровне по НКО в случае подозрений в ОД/ФТ.

Диапазон санкций за нарушения законодательства достаточно узкий и не применяется в целях ПОД/ФТ.²⁰

В период с 2011 по 2018 годы Казахстан предпринял ряд корректирующих мер. В частности, в 2015 году были расширены полномочия Комитета по финансовому мониторингу (ныне Агентство по финансовому мониторингу), и правоохранительных органов, а в 2016 году был введен механизм национальной оценки рисков (НОР) по отмыванию денег и финансированию терроризма. В 2018 году была проведена первая национальная оценка рисков, однако она носила закрытый характер, что ограничивало вовлечение частного сектора и гражданского общества в обсуждение проблем ПОД/ФТ. Ключевыми мерами в этот период стали внедрение автоматизированных систем анализа финансовых потоков, усиление контроля за прозрачностью бенефициарного владения и распространение требований ПОД/ФТ на новые сектора, включая поставщиков виртуальных активов.

За последнее время важным шагом стало проведение обновленной Национальной оценки рисков в 2021 году, в ходе которой впервые были детально рассмотрены угрозы, связанные с использованием новых технологий и трансграничными финансовыми операциями.

Второй раунд взаимной оценки Казахстана был проведен в 2022 году, с выездной миссией экспертов-оценщиков ЕАГ в период с 12 по 30 сентября. Отчет по итогам этой оценки был утвержден на 38-м Пленарном заседании ЕАГ и опубликован в июле 2023 года.

В отчете 2023 года оценщики ЕАГ отметили, что Казахстан добился значительного прогресса в имплементации рекомендаций ФАТФ. По их мнению, в стране полностью внедрен риск-ориентированный подход, модернизированы системы финансового мониторинга, а механизмы по борьбе с финансированием терроризма приведены в соответствие с международными стандартами. В то же время сохраняются определенные недостатки, включая проблемы с прозрачностью данных о бенефициарных владельцах иностранных компаний, слабый контроль за наличными денежными потоками и необходимость усиления механизмов международного возврата активов, полученных преступным путем.

По результатам второй взаимной оценки Казахстан улучшил свой рейтинг по Рекомендации 8 с «Несоответствия» до «Значительного Соответствия».

²⁰ См. стр. 201 [Отчета взаимной оценки по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма](#) (2011)

По мнению оценщиков, «для определения видов НКО, подверженных риску использования в целях ФТ, и уровня риска использовалась всесторонняя информация из соответствующих источников, имеется вся необходимая нормативно-правовая база, в том числе направленная на систематическое информирование НКО о рисках их вовлечения в финансирование терроризма без вмешательства в их деятельность, что в целом соответствует предъявляемым требованиям»²¹.

При этом оценщики рекомендуют Казахстану на будущее «Рассмотреть вопрос о разработке дополнительных целевых мер в отношении НКО, уязвимых для использования в целях ФТ, в том числе в части обеспечения контроля за расходованием средств благотворительными и религиозными организациями исходя из определенных угроз и рисков использования НКО для ФТ.»²²

Несмотря на достигнутые успехи, оценщики рекомендовали Казахстану продолжить совершенствование национальной системы ПОД/ФТ. Рекомендации включают усиление мер по обеспечению прозрачности бенефициарного владения, повышение эффективности надзора за субъектами финансового мониторинга, а также укрепление международного сотрудничества в области обмена информацией и взаимной правовой помощи. Реализация этих рекомендаций направлена на дальнейшее укрепление национальной системы ПОД/ФТ и приведение ее в полное соответствие с международными стандартами ФАТФ.

Нужно отметить, что казахстанские НКО не согласны с улучшением рейтинга Казахстана по техническому соответствию Рекомендации 8. По их мнению, рейтинг Казахстана по данной Рекомендации наоборот должен был быть снижен, так как в стране не проводилась должная оценка рисков в некоммерческом секторе, в рамках которой можно было определить какие НКО, являются уязвимыми для использования в целях ФАТФ, и оценить реальные риски.

Практически все меры, принятые Казахстаном в отношении НКО, являются избыточными и распространяются на весь некоммерческий сектор в нарушение требований ФАТФ. Однако, оценщики ЕАГ не заметили данных нарушений и приняли сторону государства, что вызывает определенные вопросы к качеству взаимных оценок проводимых ЕАГ.

3.2. Анализ соответствия мер, принятых в отношении НКО в Казахстане, стандартам ФАТФ

Казахстан, будучи членом ЕАГ, внедрил ряд законодательных и административных мер, направленных на предотвращение использования НКО в целях финансирования терроризма. Эти меры были формально обоснованы необходимостью выполнения Рекомендации 8 ФАТФ, которая требует от государств оценки рисков вовлеченности НКО в финансирование терроризма и применения целевых, пропорциональных и риск-ориентированных мер регулирования.

Как мы уже отмечали, оценщики ЕАГ высоко оценили данные меры, посчитав их эффективными и повысили рейтинг Казахстана по Рекомендации 8 до «Значительного Соответствия». Однако, представители НКО не согласны с такой оценкой и считают, что вместо применения точечного и обоснованного надзора за действительно уязвимыми НКО, государственные органы продолжают вводить избыточное и несоразмерное регулирование, затрундняющее деятельность гражданского общества.

²¹ См. стр. 304 [Отчета взаимной оценки РК \(2023\)](#)

²² См. стр. 17 пункт 7 [Отчета взаимной оценки РК \(2023\)](#)

Для того чтобы разобраться в данном вопросе, необходимо рассмотреть все эти меры в отношении НКО в Казахстане под предлогом имплементации Рекомендаций ФАТФ и оценить их на соответствие этим стандартам.

В рамках реализации Рекомендации 8, за последние 10 лет Правительство Казахстана внедрило следующие меры:

- В 2015 году введена ежегодная отчетность для НКО²³ в Базу данных НПО, которая ведется уполномоченным органом по взаимодействию с НПО – Комитетом по делам гражданского общества Министерства культуры и информации РК²⁴.
- В 2016 году введена обязанность для получателей иностранного финансирования²⁵ по предоставлению соответствующей отчетности в органы государственных доходов.
- В 2020 году введены дополнительные требования к благотворительным и религиозным организациям²⁶: 1) осуществлять платежи и переводы денег по обращению третьих лиц либо по собственной инициативе через субъектов финансового мониторинга; 2) предоставлять по запросу финансовую отчетность о проведенных операциях с деньгами и (или) иным имуществом и информацию о выявленных рисках уполномоченному органу; 3) хранить не менее пяти лет информацию о проведенных операциях с деньгами и (или) иным имуществом, подлежащим обязательной государственной регистрации, а также об учредителях (участниках). Кроме того, они обязаны направлять сообщения в уполномоченный орган (АФМ) о любых подозрениях об их использовании в целях финансирования терроризма.
- В 2023 году Правительством было принято решение²⁷ регулярно публиковать Реестр лиц, получающих деньги и (или) иное имущество от иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранцев, лиц без гражданства на сайте Комитета государственных доходов МФ РК.

Рассмотрим данные меры на соответствие требованиям Рекомендации 8.

²³ Ст. 41 п.5 [Закона РК «О некоммерческих организациях»; Правила предоставления сведений о своей деятельности неправительственными организациями и формирования Базы данных о них](#)

²⁴ Хотя первоначально данная норма вводилась с целью повышения прозрачности деятельности НКО, впоследствии Правительство стало позиционировать данное нововведение как одну из мер по реализации Рекомендаций ФАТФ, и которое было зачтено группой оценщиков в рамках взаимной оценки Казахстана в 2022 году.

²⁵ Ст. 29 [Кодекса РК «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» \(Налоговый кодекс\); Правила, сроки и форма представления в орган государственных доходов сведений о получении и расходовании денег и \(или\) иного имущества, полученных от иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранцев, лиц без гражданства](#)

²⁶ Ст. 12-2 [Закона РК «О противодействии легализации \(отмыванию\) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»](#)

²⁷ п. 8 [Приказа МФ РК «Об утверждении Правил ведения базы данных о лицах, получивших и расходовавших деньги и \(или\) иное имущество, полученные от иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранцев, лиц без гражданства, а также их включения и исключения из базы данных»](#)

1) Страны должны определить, какие организации подпадают под функциональное определение НКО в рамках ФАТФ

Согласно Пояснительной записки к Рекомендации 8, страны должны ее применять применяется только к тем организациям, которые соответствуют функциональному определению ФАТФ, т.е. к организациям, которые преимущественно занимаются сбором или распределением средств в благотворительных, религиозных, культурных, и иных целях. Она не охватывает весь спектр организаций, работающих в некоммерческом секторе конкретной страны.

Данное требование является ключевым, так как странам очень важно на самом раннем этапе определиться какие виды НКО подпадают под определение ФАТФ, и только в отношении таких организаций проводить оценку рисков вовлечения в финансирование терроризма и разрабатывать меры по снижению выявленных рисков.

Теперь рассмотрим вышеперечисленные меры на соответствие данному требованию:

Ежегодная отчетность для НКО в Базу данных НКО – не соответствует, так как распространяется на все НКО в стране.

Отчетность для получателей иностранного финансирования – не соответствует, так как распространяется на широкий круг субъектов, включающих не только НКО, но и других юридических и физических лиц.

Дополнительные требования к благотворительным и религиозным организациям – технически соответствует, так как основана на национальной оценке рисков, которая выявила что функциональному определению НКО по ФАТФ в Казахстане соответствуют благотворительные и религиозные организации. Однако, Правительство не смогло продемонстрировать казахстанским НКО методику оценки рисков, согласно которой именно эти организации были определены как уязвимые к рискам использования в целях финансирования терроризма.

Публикация Реестра получателей иностранного финансирования – не соответствует, так как данная мера применяется к широкому кругу лиц (не только НКО) и никак не способствует реализации Рекомендации 8. Мало того что эта мера не соответствует стандартам ФАТФ, она еще и грубо нарушает международные стандарты по реализации фундаментальных прав человека (право на свободу ассоциации, право на неприкосновенность частной жизни, свободу слова, право на участие в управлении делами государства) так как стигматизирует представителей гражданского общества по источнику финансирования, а также раскрывает их персональные данные, что создает угрозу личной безопасности.

2) Страны должны провести оценку рисков в отношении этих организаций

Следующим ключевым элементом реализации Рекомендации 8 является механизм идентификации и оценки рисков, связанных с финансированием терроризма через НКО. ФАТФ рекомендует, чтобы правительства разрабатывали механизмы оценки рисков финансирования терроризма в сотрудничестве с гражданским обществом и на основе фактических данных.

Однако, по мнению НКО казахстанские власти так и не начали применять риск-ориентированный подход к оценке рисков в некоммерческом секторе как этого требует ФАТФ. Действительно, рассмотрев выше меры, которые Казахстан вводил и продолжает вводить в отношении НКО, можно сделать вывод о том, что в большинстве случаев применяются широкие нормы, распространяющиеся на весь некоммерческий сектор. Вместо внедрения риск-ориентированного подхода, Казахстан прибегает к избыточному

регулированию всего сектора без дифференциации между организациями, реально уязвимыми к угрозам финансирования терроризма, и законопослушными НКО. При этом Казахстан не только не привлекает независимые НКО к процессу оценки рисков, но и использует рекомендации ФАТФ как инструмент политического давления.

Тем не менее, Казахстан отчитался перед ЕАГ о том, что в рамках национальной оценки рисков 2021 года была проведена оценка рисков некоммерческого сектора²⁸, в результате которой НКО присвоена средняя степень риска. При этом, остается неясным каким образом НКО была присвоена такая степень риска, если в этом же отчете утверждается, что фактов вовлечения НКО в деятельность ФТ в рассматриваемом периоде практически не выявлялось. Более того, информация об оценке рисков некоммерческого сектора не содержала детального анализа сектора НКО, а выводы о его уязвимости были сделаны без представления фактических данных. Все эти факторы вызывают у казахстанских НКО озабоченность в отношении релевантности и достоверности представленной оценки.

3) Страны должны иметь целенаправленные, соразмерные и основанные на рисках меры, без вмешательства или препятствования законной деятельности НКО

Как мы уже отмечали, большинство мер, принятых Казахстаном в отношении НКО в рамках реализации стандартов ФАТФ, не соответствует данным требованиям. Согласно мнению различных экспертов, Казахстан допускает чрезмерное и непропорциональное регулирование НКО в нарушение требований Рекомендации 8. В качестве примера можно привести обязательную отчетность о финансировании из иностранных источников, которая затрудняет деятельность НКО и создает административные барьеры для их законной деятельности.

Мониторинг иностранного финансирования НКО становится особенно пристрастным, как только они начинают заниматься общественной деятельностью, такой как оказание юридической помощи, проведение опросов общественного мнения (за исключением тех, что проводятся в коммерческих целях), а также сбор, анализ и распространение информации (если это не осуществляется в рамках коммерческой деятельности). Согласно статье 29 Налогового кодекса, НКО должны подавать отчетность о поступлении средств из иностранных источников в налоговые органы, а несвоевременное или некорректное представление данных влечет за собой огромные штрафы и административные санкции. Кроме того, такие меры носят дискриминационный характер, поскольку статья 29 Налогового кодекса Казахстана, регулирующая отчетность об иностранном финансировании, содержит 16 исключений. В их числе – все государственные учреждения и лица, занимающие ответственные государственные должности, что фактически означает, что иностранное финансирование государства не подвергается такому же контролю, как финансирование гражданского сектора.

К сожалению, данные нормы были введены без проведения надлежащей оценки рисков в некоммерческом секторе, как того требуют стандарты ФАТФ. Правительство Казахстана не представило обоснования существующих рисков финансирования терроризма в некоммерческом секторе, прежде чем ввести эти обременительные требования. Более того, в Национальной оценке рисков не упоминается иностранное финансирование как фактор риска, связанный с НКО. В отчете лишь указывается, что потенциальные риски использования НКО в целях финансирования терроризма связаны главным образом с возможностью сбора и перемещения наличных средств.

²⁸ Стр. 8 [Публичный отчет: Национальная оценка рисков финансирования терроризма и распространения оружия массового уничтожения \(2021\)](#)

Ко всему прочему, Казахстан ввел жесткие санкции, включая крупные штрафы и даже приостановку или запрет деятельности, за незначительные нарушения в отчетности. При этом требования к отчетности чрезмерно сложны и детализированы, что само по себе является формой вмешательства в деятельность НКО, вынуждая их тратить значительные ресурсы на выполнение бюрократических требований, отвлекаясь от своей основной миссии в обществе.

Согласно стандартам ФАТФ, не допускается применение несоразмерных мер в отношении организаций гражданского общества. Назначение непропорционально высоких штрафов, запреты на деятельность и ее приостановление фактически препятствуют нормальному функционированию организаций. НКО неоднократно отмечали избирательный подход со стороны налоговых органов, которые преследуют за нарушения в отчетности гражданских активистов и НКО, занимающихся защитой прав человека, особенно тех, кто получает финансирование от определенных международных организаций.

В целом, очевидно, что нормы об отчетности по иностранному финансированию не соответствуют требованиям Рекомендации 8 ФАТФ. Более того, данные меры прямо противоречат МПГПП, а также Руководящим принципам БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии Совета Европы по свободе объединений, которые требуют, чтобы любые ограничения свободы ассоциации были законными, необходимыми и пропорциональными.

3.4. Рекомендации по улучшению реализации Рекомендации 8 ФАТФ в Казахстане

Для приведения практики регулирования некоммерческого сектора в Казахстане в соответствие с Рекомендацией 8 ФАТФ требуется внедрение риск-ориентированного, пропорционального и прозрачного регулирования. В настоящее время в стране применяется универсальный и избыточный контроль, который не учитывает реальные риски финансирования терроризма и ограничивает деятельность НКО. Чтобы исправить эту ситуацию, необходимо провести комплексную реформу, включающую пересмотр оценки рисков, смягчение требований к отчетности, защиту финансовой доступности для НКО, отмену чрезмерных санкций и создание механизма диалога между государством и гражданским обществом.

Первым шагом должно стать **внедрение новой методики секторальной оценки рисков**, разработанной в соответствии с рекомендациями ФАТФ и с привлечением местных и международных независимых экспертов, а также самих организаций гражданского общества. Это позволит исключить недостоверные и политически мотивированные обоснования усиленного контроля и создать объективную основу для регулирования. Такая оценка должна регулярно обновляться и опираться на реальные данные, а не на предположения.

Следующим важным шагом должна стать **отмена обязательной отчетности по иностранному финансированию**, поскольку она не соответствует стандартам ФАТФ, не отражает реальных рисков и создает избыточное административное бремя для всех НКО. В этой связи также необходимо ликвидировать Реестр лиц, получающих иностранное финансирование, который не только не способствует борьбе с финансированием терроризма, но и стигматизирует получателей, ставя под угрозу их репутацию и ограничивая доступ к ресурсам и создавая угрозы их личной безопасности и благополучию. Вместо этого следует внедрить адресные меры контроля только для тех организаций, которые действительно подвержены повышенным рискам вовлеченности в схемы финансирования терроризма. Это обеспечит баланс между требованиями финансовой прозрачности и свободой ассоциации.

Санкционные механизмы в отношении НКО должны быть пересмотрены, чтобы исключить применение огромных штрафов и приостановку деятельности за технические

нарушения в отчетности. В качестве альтернативы должна быть введена система предупреждений и консультативных мер, если нарушения носят неумышленный и технический характер, а не являются следствием реального правонарушения с умыслом. Санкции должны быть пропорциональными и применяться только в случае доказанных злоупотреблений, а не служить инструментом давления на гражданское общество.

Кроме того, Казахстану следует создать **постоянный механизм диалога между государственными органами и НКО по вопросам ПОД/ФТ**. Это может быть консультативный совет при Агентстве по финансовому мониторингу или межведомственная рабочая группа с участием представителей гражданского общества, международных организаций и независимых экспертов. Такой механизм позволит разрабатывать и корректировать меры регулирования с учетом интересов всех сторон, а не исключительно в одностороннем порядке.

Ключевым элементом реформы также должно стать **обеспечение финансовой доступности для НКО и прекращение банковского де-рискинга**. Важно разработать четкие и прозрачные процедуры банковского обслуживания неправительственных организаций, включая запрет на произвольное закрытие счетов и отказ в открытии новых счетов без обоснованных причин. Банки должны работать в рамках прозрачных регуляторных процедур, исключая случаи, когда НКО автоматически квалифицируются как высокорисковые субъекты без конкретных доказательств. Также необходимо ввести механизм обжалования решений банков, если организация сталкивается с блокировкой счетов или отказом в финансовых услугах.

Дополнительное внимание следует уделить укреплению международного сотрудничества, включая обмен опытом с демократическими странами, где регулирование НКО основано на фактических данных, а не на репрессивных мерах. Казахстану следует привлечь международных экспертов для анализа национального законодательства и приведения его в соответствие с стандартами ООН, ОБСЕ и Венецианской комиссии.

Таким образом, реформа регулирования НКО в Казахстане должна быть направлена не на тотальный контроль, а на создание сбалансированной системы, основанной на пропорциональности, транспарентности и недискриминации. Отмена избыточных ограничений, внедрение реальной оценки рисков, обеспечение финансовой доступности, пересмотр санкционных механизмов и создание механизмов диалога позволят Казахстану соответствовать международным стандартам, защитить пространство для гражданского общества и избежать международной критики.

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ИСПОЛЬЗОВАНИЮ ИНСТРУМЕНТОВ ФАТФ ДЛЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ РЕПРЕССИВНЫМ МЕРАМ В ОТНОШЕНИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

ФАТФ предоставляет ряд инструментов, которые могут быть использованы гражданским обществом для противодействия чрезмерному регулированию и репрессивным мерам государства. Несмотря на то, что стандарты ФАТФ направлены на борьбу с финансированием терроризма и отмыванием денег, они не должны использоваться как инструмент для ограничения деятельности НКО.

Гражданское общество Казахстана и других стран Центральной Азии могут использовать следующие механизмы для защиты своих прав и обеспечения приведения национального законодательства в соответствие с международными стандартами.

Мониторинг национального законодательства и использование международных механизмов ФАТФ

Первым шагом для противодействия репрессивным мерам является системный и проактивный мониторинг законодательства в сфере противодействия финансированию терроризма (ПОД/ФТ), а также анализ его соответствия стандартам ФАТФ и международным обязательствам Казахстана. Одним из ключевых требований Рекомендации 8 ФАТФ является пропорциональность мер регулирования, что подразумевает отказ от универсальных ограничений и применение упреждающих мер только к тем НКО, которые действительно подвержены рискам финансирования терроризма.

Если стандарты ФАТФ применяются к НКО неправомерно, они могут обратиться в Секретариат ФАТФ, представив детальное описание проблемы и, при необходимости, подкрепив его соответствующими доказательствами и материалами. Однако, как показывает практика, Секретариат ФАТФ, как правило, перенаправляет такие обращения правительству соответствующей страны. Поэтому НКО важно четко формулировать свои запросы, конкретизируя ожидания от ФАТФ и возможные механизмы ее влияния.

Представители гражданского общества могут использовать Глобальную коалицию НПО по ФАТФ для подачи коллективных обращений, отражающих реальное влияние казахстанского регулирования на некоммерческий сектор. Данная платформа уже продемонстрировала свою эффективность в 2023 году, когда коалиция добилась пересмотра Рекомендации 8, подчеркнув необходимость учета права НКО на доступ к финансированию. Казахские НКО могут свободно взаимодействовать с этой коалицией, представляя доказательства избыточного регулирования и давления со стороны государства.

Теневые отчеты и участие в оценках ФАТФ

ФАТФ и региональные группы по типу ФАТФ регулярно проводят взаимные оценки стран, и участие гражданского общества в этом процессе может стать эффективным инструментом противодействия репрессиям. В частности, организации гражданского общества могут:

- Предоставлять альтернативные данные о положении НКО в стране и фиксировать все нарушения, вызванные чрезмерным регулированием.
- Документировать случаи стигматизации и давления на НКО, включая необоснованные проверки, штрафы, приостановление деятельности и закрытие счетов.
- Объединяться с международными организациями (например, ОБСЕ, ООН и Глобальной коалицией НПО по ФАТФ) для подачи коллективных жалоб и отчетов.

Прецеденты успешного использования этого механизма уже существуют. Например, в 2023 году индийские НКО опубликовали свой [теневой отчет](#), в котором презентовали мнение некоммерческого сектора Индии о неправильной имплементации стандартов ФАТФ в этой стране. В результате это привлекло дополнительное международное внимание к ситуации. Представители гражданского общества из Казахстана и других стран Центральной Азии могут использовать этот механизм для представления реальной картины ситуации с применением стандартов ФАТФ в своих странах.

Пересмотр стандартов ФАТФ и адвокация на международном уровне

Гражданское общество может прямо участвовать в процессе пересмотра стандартов ФАТФ, добиваясь усиления защиты НКО от избыточного регулирования. Это возможно через:

- Подачу официальных комментариев и предложений в Секретариат ФАТФ по изменению Рекомендации 8.
- Взаимодействие с международными экспертами и участие в обсуждениях в рамках Глобальной коалиции НПО по ФАТФ.
- Использование площадок ООН и ОБСЕ для вынесения вопросов на международный уровень.

В 2016 году Специальный докладчик ООН по свободе мирных собраний и ассоциаций представил [доклад в Совет ООН по правам человека](#), в котором подверг критике тренд по использованию стандартов ПОД/ФТ для ограничения деятельности НКО. Это способствовало изменению подходов ФАТФ к оценке рисков. Представителям гражданского общества из Казахстана и других стран Центральной Азии целесообразно инициировать аналогичные обращения через международные правозащитные механизмы.

Международная адвокация и правозащитные механизмы

Для противодействия репрессивным мерам государств гражданское общество может использовать инструменты международной адвокации. В частности, НКО могут:

- Направлять жалобы в ООН, ОБСЕ и другие международные организации, фиксируя нарушения прав НКО. Особую роль в этом могут сыграть:
 - *Специальный докладчик ООН по праву на свободу мирных собраний и ассоциаций*, который рассматривает случаи давления на НКО и стигматизации организаций.
 - *Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом*, который оценивает, соответствуют ли меры противодействия финансированию терроризма международным стандартам прав человека.
 - *Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ)*, уже критиковавшее Казахстан за чрезмерное регулирование НКО.
- Привлекать внимание международных СМИ, добиваясь освещения проблем избыточного регулирования.
- Взаимодействовать с дипломатическими миссиями в Казахстане (ЕС, США, Великобритания, Канада) для вынесения вопроса на встречи с представителями ФАТФ и правительства.

Аналогичные меры уже применялись в других странах. В 2023 году ОБСЕ подготовило [срочное заключение](#) по Закону Грузии "О прозрачности иностранного влияния", жестко раскритиковав обязательную отчетность по иностранному финансированию как несоразмерную и нарушающую международные стандарты. Представители НКО из Казахстана и других стран Центральной Азии могут инициировать подобное правовое заключение, добиваясь международной оценки регулирования в стране.

Мы надеемся, что данный анализ поможет представителям гражданского общества региона глубже разобраться в стандартах ФАТФ и механизмах их применения, что позволит им эффективнее защищать свои права, доступ к финансированию и гражданское пространство в своих странах.

Понимание международных стандартов и использование доступных инструментов адвокации может значительно усилить позиции неправительственного сектора в Казахстане и других странах Центральной Азии. Это создаст условия для более прозрачного, пропорционального и недискриминационного регулирования,

соответствующего международным обязательствам государств региона и не препятствующего законной деятельности гражданского общества.