

УДК 341

**МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ БОРЬБЫ
С ФИНАНСИРОВАНИЕМ ТЕРРОРИЗМА****Павшукова Анастасия Юрьевна**

Магистр

МГУ им. М.В. Ломоносова

Аннотация

В современных реалиях противодействие финансированию терроризма становится крайне актуальным направлением мировой политики по обеспечению национальной безопасности. На сегодняшний день наиболее эффективной межправительственной организацией, которая занимается выработкой мировых стандартов в сфере противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма, является Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ).

Ключевые слова: Противодействие терроризму, финансирование терроризма, ФАТФ, международное право, международные отношения, международный терроризм.

**INTERNATIONAL LEGAL ASPECTS OF REGULATING THE FIGHT
AGAINST THE FINANCING OF TERRORISM****Anastasia Yu. Pavshukova**

Master

Lomonosov Moscow state University

ABSTRACT

Nowadays, countering the financing of terrorism is becoming extremely urgent. Financial Action Task Force on Money Laundering, FATF is the most effective intergovernmental organization of developing global standards in the area of combating criminal proceeds and the financing of international terrorism.

Key words: international terrorism. FATF, counter-terrorism, terrorism financing, international law.

В современных реалиях противодействия финансированию терроризма становится крайне актуальным направлением мировой политики по обеспечению национальной безопасности и требует стандартизации мер на всех уровнях власти. Система противодействия терроризму и его финансовой составляющей способствует

устранению условий для деятельности террористических группировок, которая является главным элементом системы превентивных мер в борьбе с международным терроризмом. Стоит отметить, что противодействие именно финансовому аспекту в рамках антитеррористической деятельности является новым и приоритетным направлением в обеспечении эффективным мер противодействия терроризму. По ряду экономических и политических причин до недавнего времени недооценивалась необходимость затруднения и полного предотвращения доступа террористических организаций к финансовым ресурсам. Примером может служить тот факт, что в рамках ООН Международная конвенция «О борьбе с финансированием терроризма» 1999 г. не вступала в силу до 10 апреля 2002 г. США ратифицировали её лишь после серии терактов 11 сентября 2001 г. [1].

В настоящее время одним из ключевых элементов системы противодействия финансированию терроризма является межправительственный орган под названием «Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ)». По рекомендациям государств «Большой семерки» и Европейской комиссии, во время Парижского саммита в июле 1989 года вынесли решение о формировании «Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег», где Президент Франции Миттеран выступил на саммите с предложением о создании органа, направленного на противодействие легализации (отмыванию) доходов. В апреле 1990 года были разработаны первые 40 рекомендаций ФАТФ, однако вскоре после череды терактов 11 сентября 2001 г. в США были изменены на внеочередном собрании 30 октября 2001 г. в Вашингтоне. Решение о компетенции нового органа было принято незамедлительно благодаря включению вопросов, касаемых противодействия терроризму. Следующим этапом совершенствования стало дополнение 40 существующих Рекомендаций 9 новыми пунктами, которые включали в себя меры, направленные на противодействие финансированию терроризма. Данный формат Рекомендаций ФАТФ существует и на сегодняшний день. Структура Рекомендаций состоит из введения, 4 блоков, словаря и пояснительных записок к рекомендациям (рис. 1).

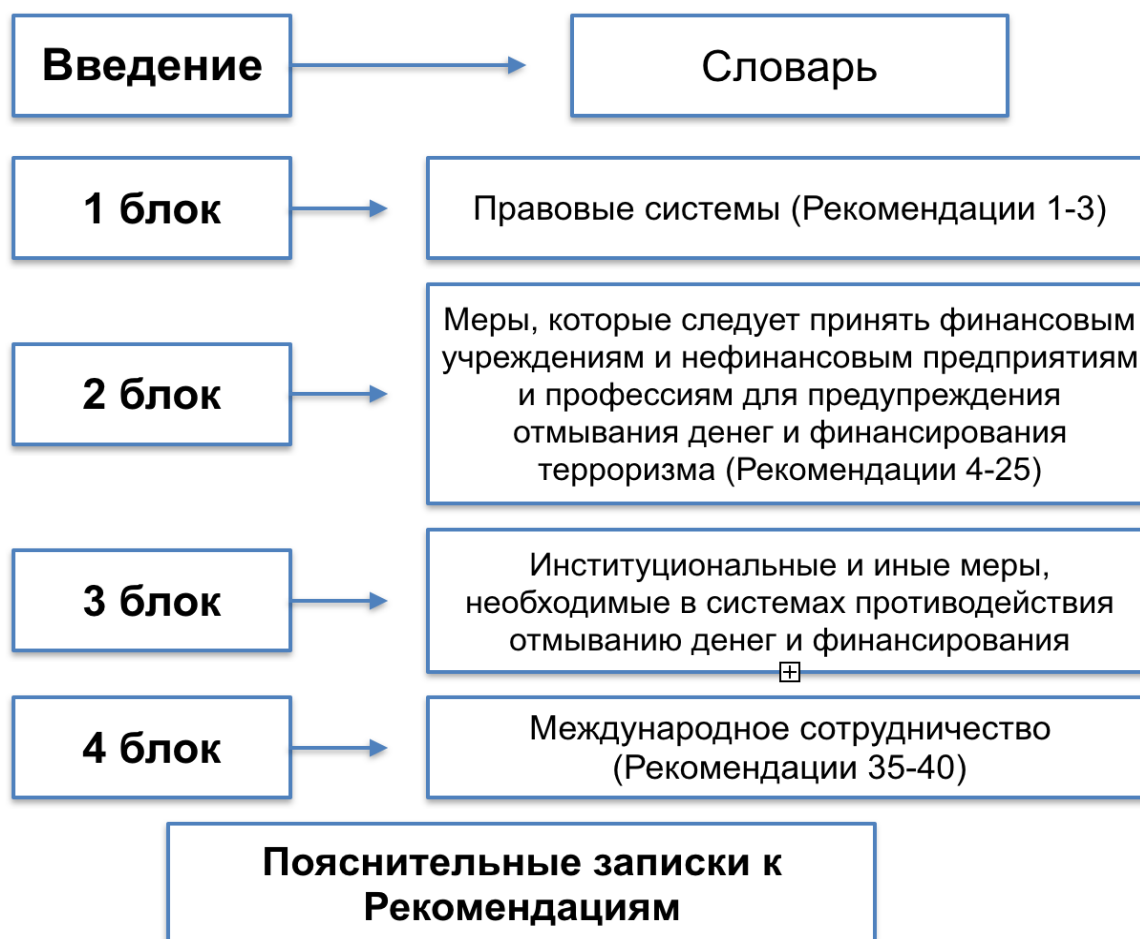


Рисунок 1. «Структура Рекомендаций ФАТФ»

Предпосылками создания Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма стали:

- осложнение международной обстановки (включая нарастание террористической угрозы);
- возрастание числа террористических актов;
- угроза национальной безопасности стран мира;
- проблема незаконного оборота наркотиков;
- несостоятельность национального законодательства и правоохранительных органов отдельных стран;
- свободное перемещение полученных доходов через границы различных стран [2].

Таким образом, главной задачей ФАТФ стала разработка международных стандартов, направленных на помощь в изъятии, определении и обнаружении доходов, полученных незаконным путем от производства и сбыта наркотических средств и иных видов преступной деятельности. Помимо определения стандартов, по решению мирового сообщества ФАТФ занимается контролем и надзором за соответствием национальных организационно-правовых мер по противодействию легализации средств, полученных преступным путем и финансирования терроризма международным стандартам.

Основные положения рекомендаций ФАТФ:

- требование о признании отмывания преступных доходов правонарушением в государстве;
- создание правового механизма, обеспечивающего получение информации, несмотря на требования о банковской тайне;

- применение мер по идентификации клиентов, контроль за запутанными, сложными операциями;
- создание правового механизма направления сообщений о подозрительных операциях в уполномоченный орган государства;
- учреждение органа, который собирает и анализирует информацию о подозрительных операциях;
- обеспечение механизма оказания взаимной правовой помощи иностранным государствам в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма [3].

Комплекс рекомендаций ФАТФ представляет собой сводку организационных и правовых способов создания в каждом государстве системы эффективного противодействия легализации преступных доходов, финансирования терроризма и распространения оружия массового уничтожения.

Универсальность Рекомендаций ФАТФ формируется за счет широкого охвата задач, непосредственно связанных с разработкой действенных мер по противодействию легализации преступных доходов и финансирования терроризма в международном пространстве. Системность данного подхода заключается в координации систем различного рода, такие как: правоохранительные органы, уголовное право, финансовая и нефинансовая системы и межправительственное сотрудничество.

Эффективность и уникальность ФАТФ отображается в комплексном подходе понимания проблематики финансирования терроризма, которая заключается в объединении специальных антитеррористических инструментов с механизмом борьбы с отмыванием преступных доходов. Следует также отметить, что финансирование терроризма и отмывание денег, в подавляющем большинстве случаев, связаны между собой. Наиболее распространенный канал финансирования терроризма – возможность получения денежных средств путем незаконной деятельности, которая включает в себя движение денежных средств.

Необходимо отметить, что именно инструмент налаживания финансовой системы в целом отражает комплексный подход к пониманию проблемы отмывания доходов и финансирования терроризма как на международном, так и на внутригосударственном уровнях. Из этого следует, что деятельность Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег является мощным рычагом сопротивления для ведения террористической деятельности.

Межправительственное сотрудничество в рамках участия стран в ФАТФ осуществляется на основании международных конвенций, резолюций Совета Безопасности ООН, а также деятельности международных организаций. Примером может служить рекомендация №36, в рамках которой страны должны следовать положениям Конвенции ООН «О борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ» от 20 декабря 1988 г.; Палермской конвенции ООН против транснациональной организованной преступности от 9 декабря 1998 г.; Конвенции ООН против коррупции 2003 г. и согласно Нью-Йоркской международной конвенции ООН «О борьбе с финансированием терроризма» от 1999 г.. Также государства пройти процедуру ратификации и внедрения иных международных конвенций, таких как Страсбургская Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности от 8 ноября 1990г. и Конвенция Совета Европы о кибернетических преступлениях от 2001 г. [4].

Сегодня главным источником международного права в сфере противодействия терроризму являются существующие рекомендации ФАТФ, а также Международная Конвенция ООН «О борьбе с финансированием терроризма» от 1999 г., являющиеся

обязательным стандартом ведения контр террористической политики странами-членами ООН. Международные принципы и нормы ФАТФ были признаны эффективной моделью осуществления программы по противодействию финансированию терроризма и отмыванию денег, согласно резолюции Совета Безопасности ООН №1617 [5]. Помимо этого, эффективность и уникальность 40 рекомендаций ФАТФ заключаются в отсутствии дублирования положений и других международных актов, а лишь дополняют их, а также образуют мощную систему организационно-правовых принципов в сфере противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма.

Особенность рекомендаций (с учетом дополнений 2003 года) заключается во внедрении риск-ориентированного подхода, способствующего эффективному выстраиванию общей системы противодействия финансированию терроризма и отмыванию доходов, полученных преступным путем. Наличие данного метода позволяет странам внедрять меры по строгому контролю и надзору в сфере повышенного риска и упрощенные меры в областях минимального риска. Соблюдение данного подхода является действенным способом эффективного и действенного перераспределения ресурсов с учетом всех национальных особенностей стран-участниц ФАТФ [6].

Методика оценки стран на соответствие Рекомендациям ФАТФ положила основу для выработки новых стандартов в сфере борьбы с терроризмом, а также модернизации системы в целом. Согласно ее главным принципам, методология оценки стран заключается в выделении следующих компонентов:

1. техническое соотношение элементам системы (наличие сильной институциональной и правовой системы государства, структурными составляющими которой являются элементы системы противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма);

2. эффективность применения рекомендаций (соответствие нормативно-правовой базы и институциональной системы стран поставленным целям) [7].

Помимо методологии, Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег также имплементирует Требования, Административные принципы, и руководства по применению стандартов ФАТФ. Необходимо отметить, что данная методология используется не только в деятельности ФАТФ, но и в практике региональных группа, созданных по типу ФАТФ (РГТФ), Группой Всемирного Банка и Международным Валютным Фондом.

Своевременное проведение типологических исследований в рамках ФАТФ позволяет незамедлительно пересматривать и разрабатывать новые методы выявления и пресечения в различных сферах общественной жизни потенциальных угроз финансированию террористической деятельности и отмывания доходов. На сегодняшний день ФАТФ анализирует риски в следующих секторах экономики:

- казино;
- существующие системы платежей;
- игорный бизнес;
- риелторские услуги;
- зоны свободной торговли (ЗСТ);
- рынок драгоценных металлов;
- поставщики трастовых услуг;
- страхование жизни и др. [8].

В условиях изменений условий внешней среды, ФАТФ пересматривает и адаптирует рекомендации, в соответствии с результатами проведенных исследований, а также способствует усовершенствованию системы противодействия отмыванию доходов и

финансирования терроризма, благодаря распространению лучших практик среди научно-экспертного сообщества, надзорных органов, правоохранительных органов и др.

Преимуществом ФАТФ в системе противодействия финансированию терроризма выступает отсутствие формальных процедур, которые позволяют организации свободно пересматривать существующие рекомендации в условиях увеличения рисков со стороны внешней среды. Подтверждением этому являются ответные действия в сфере совершенствования системы рекомендаций ФАТФ на серию терактов 11 сентября. За двухмесячный период ФАТФ подготовила и опубликовала документ о расширении компетенций в сфере антитеррористической деятельности и положила основу противодействию именно финансовому аспекту терроризма. Необходимо отметить, что ФАТФ выстраивает систему эффективного противодействия терроризму с учетом интересов всех стран-участниц.

Осуществление контроля за исполнением странами-участницами рекомендаций происходит за счет проведения ежегодных самооценок государств. Данный механизм контроля на сегодняшний день охватывает более 200 государств. В рамках такой оценки формируется «черный» список стран, который разделяется на 3 категории:

1. Государства, национальные системы противодействия финансированию терроризма и отмыванию денег которых имеют значительные стратегические ошибки и отсутствие плана их устранения;

2. Государства, которые имеют значительные стратегические недоработки системы борьбы с отмыванием преступных доходов и финансирования терроризма, но в то же время не устранившие их после признания этих недостатков Группой разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег;

3. Государства с высоким риском финансирования терроризма, по причине несостоятельности национального режима в рамках международной финансовой системы.

Страны, не прошедшие контроль ФАТФ, получают ряд ограничений финансового характера, а также публикуются в «черном списке», что несет за собой создание негативного имиджа страны. В дальнейшем данные меры сказываются на внутренней экономике страны, а также на работе финансовых компаний, существующих на ее территории. Большинство развитых стран уделяет повышенное внимание странам из «черного списка», что также сказывается на инвестиционной привлекательности таких стран.

Ограничения относительно государств из «черного списка» включают в себя:

- ужесточение условий по распознаванию абонентов и наличие предупредительных мер, а также контроль за их исполнением. Данные рекомендации распространяют по финансовым учреждениям, благодаря которым устанавливается усиленный контроль за деятельностью собственника, что в значительной мере усложняет работу финансовых организаций внутри страны;

- повышение качества существующих механизмов разового или систематического учета финансовых операций, где учитываются финансовые операции со странами из «черного списка», которые в большинстве случаев проходят как подозрительные;

- более глубокий разбор заявлений на выдачу разрешения для регистрации подотчетных структур в странах-участницах ФАТФ, а также представительств банков, которые были зарегистрированы в странах, которые вошли в «чёрный список» ФАТФ;

- оповещение учреждений реального сектора экономики о том, что сделки с компании из стран «черного списка», имеют вероятность деятельности, связанной с финансированием терроризма или легализации средств, полученных преступным путем [9].

Из этого следует, что выполнение 40 рекомендаций ФАТФ странами обеспечивается за счет возможного применения со стороны государств-участников санкций разного рода по отношению к странам, не выполняющим данные обязательств.

Основной задачей перед развивающимися государствами в условиях мирового финансового кризиса стоит избежать «черного» списка ФАТФ. Потеря инвестиционной привлекательности для таких стран означает снижение темпов внутреннего развития государства. Доверие со стороны Всемирного банка и Международного валютного фонда является показателем надежности экономики, именно поэтому соблюдение рекомендаций ФАТФ столь важно в развивающихся странах.

Примером эффективности «черного» списка ФАТФ служат ограничения, направленные со стороны Всемирного банка и других финансовых институтов в отношении Узбекистана. Узбекистан был внесен в «черный» список стран ФАТФ 28 февраля 2008 года. Только после публикации данного списка была проведена работа по устранению несоответствий в рамках системы противодействия отмыванию доходов и финансирования терроризма. Таким образом, 22 октября 2010 года Узбекистан был исключен из «черного» списка, однако это нанесло непоправимый вред экономике страны [10].

Рекомендации ФАТФ оказывают основополагающее влияние на формирование международных стандартов в области противодействия финансированию терроризма. Организации удалось имплементировать свои программы повсеместно, несмотря на небольшое число стран-участниц. Ежегодные заседания ФАТФ направлены на формирование международных отношений в координации и выработки актуальных механизмов между государствами для еще более эффективного регулирования сферы противодействия международному терроризму.

Таким образом, международное сотрудничество в сфере антитеррористической деятельности позволило ФАТФ расширить свои сферы влияния за счет внедрения региональных групп (РГТФ), действующих на территории различных государств, основываясь на принципах самой организации. На сегодняшний день сфера деятельности РГТФ насчитывает 187 государств, что способствовало наиболее эффективному контролю большинства финансовых систем мира.

В настоящий момент функционирует 8 таких групп, обладающих статусом ассоциированного члена:

2. Азиатско – Тихоокеанская группа по борьбе с отмыванием денег;
3. Группа по борьбе с отмыванием денег стран Восточной и Южной Африки;
4. Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег стран Карибского бассейна;
5. Евразийская Группа противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма;
6. Межправительственная группа по борьбе с отмыванием денег стран Западной Африки;
7. Комитет экспертов Совета Европы по оценке мер противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма;
8. Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег стран Южной Америки;
9. Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег стран Ближнего Востока и Северной Африки [11].

Еще одна региональная группа, функционирующая на той же основе, что и ФАТФ - Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег в Центральной Африке,

присоединившаяся в 2012 г. в статусе наблюдателя, однако не получившая признания со стороны ФАТФ.

Важно отметить, что ФАТФ активно способствует формированию подразделений финансовой разведки по всему миру для выявления случаев отмывания доходов и/или финансирования терроризма.

Комплексный подход к пониманию проблемы противодействия терроризму со стороны ФАТФ на сегодняшний день является одним из самых эффективных инструментов борьбы с терроризмом. В связи с этим следует обобщить основные достижения данной организации:

- Контроль и надзор за мировой финансовой системой;
- заложила международные правовые основы противодействия отмыванию доходов и финансирования терроризма;
- разработала механизмы эффективного мониторинга финансирования терроризма;
- способствовала развитию международного сотрудничества в рамках противодействия отмыванию доходов и финансированию терроризма.

Подводя итог вышеизложенному, следует отметить, современная тенденция распространения терроризма по всему миру ставит все новые задачи в сфере разработки и внедрения инновационных методов противодействия терроризму как комплексному явлению. Рамки, в которых функционирует данная организация ограничены финансовой составляющей в сфере противодействия терроризму, однако на сегодняшний день деятельность ФАТФ является наиболее эффективной правовой организацией в сфере противодействия финансированию терроризма.

Список литературы

1. International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation. The FATF Recommendations. February, 2012. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: http://www.fatf.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf (30.01.2020).
2. FATF Official Web Site // The Review of the Standards – Preparation of the 4th Round of Mutual Evaluations. January 7, 2011. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <http://www.fatf.org/dataoecd/3/30/46266717.pdf>(Дата обращения: 17.12.2019).
3. Objectives and Principles of Securities Regulation. May, 2003.[Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL:<http://www.sc.com.my/eng/html/iaairs/ioscoreport/ObjectivesPrinciples.pdf//> (Дата обращения: 14.02.2020).
4. Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма (CETS № 198): (заключена в г. Варшаве 16.05.2005 г.). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <http://www.consultant.ru/> (Дата обращения: 22.03.2020).
5. Резолюция 1373 (2001), принятая Советом Безопасности на его 4385 – м заседании. 28 сентября 2001 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <http://www.un.org/russian/document/scresol/res2001/res1373.htm//> (Дата обращения: 18.01.2020).
6. Международная Конвенция ООН о борьбе с финансированием терроризма. Нью-Йорк, 9 декабря 1999 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: http://eurasiangroup.org/ru/restricted/international_conv.pdf (Дата обращения: 22.03.2020).

7. Рекомендации ФАТФ. Международные стандарты по противодействию отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: URL: www.eurasiangroup.org (Дата обращения: 16.02.2020).
8. Methodology for assessing technical compliance with the FATF Recommendations and the effectiveness of AML/CFT systems. February, 2013. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: URL: <http://www.fatf-ga.org/media/fatf/documents/methodology/FATF%20Methodology%202022%20Feb%202013.pdf> (Дата обращения: 30.04.2020).
9. Gottselig G., Gleason P. Suppressing the Financing of Terrorism: A Handbook For Legislative Drafting / Ed. by Washington D.C.: International Monetary Fund, Legal Department, 2003. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: URL: www.imf.org/external/pubs/nft/2003/sfth/pdf/SFTH.pdf (Дата обращения: 30.04.2020).
10. Всемирный валютный фонд // Подразделения финансовой разведки. Обзор. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/FIU/rus/FIUr.pdf> (Дата обращения: 16.03.2017).
11. Официальный сайт Федеральной службы по финансовому мониторингу. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: URL: <http://www.fedsfm.ru> (Дата обращения: 16.04.2020).

References

1. International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation. The FATF Recommendations. February, 2012. [Electronic resource]. - Access mode: URL: http://www.fatf.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf (01.30.2020)
2. FATF Official Web Site // The Review of the Standards - Preparation of the 4th Round of Mutual Evaluations. January 7, 2011. [Electronic resource]. - Access mode: URL: <http://www.fatf.org/dataoecd/3/30/46266717.pdf> (Date of access: 12/17/2019).
3. Objectives and Principles of Securities Regulation. May, 2003. [Electronic resource]. - Access mode: URL: <http://www.sc.com.my/eng/html/iaairs/ioscoreport/ObjectivesPrinciples.pdf> // (Date of access: 02/14/2020)
4. Council of Europe Convention on the Laundering, Detection, Seizure, Confiscation of the Proceeds of Crime and the Financing of Terrorism (CETS No. 198): (concluded in Warsaw on May 16, 2005). [Electronic resource]. - Access mode: URL: <http://www.consultant.ru/> (Date of access: 03/22/2020) [in Russian].
5. Resolution 1373 (2001), adopted by the Security Council at its 4385th meeting. September 28, 2001 [Electronic resource]. - Access mode: URL: <http://www.un.org/russian/document/scresol/res2001/res1373.htm> // (Date of access: 01/18/2020) [in Russian].
6. UN International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism. New York, December 9, 1999 [Electronic resource]. - Access mode: URL: http://eurasiangroup.org/ru/restricted/international_conv.pdf (Date of access: 03.22.2020) [in Russian].
7. FATF Recommendations. International standards for combating money laundering, the financing of terrorism and the financing of the proliferation of weapons of mass

- destruction. [Electronic resource]. - Access mode: URL: www.eurasiangroup.org (Date of access: 02.16.2020) [in Russian].
8. Methodology for assessing technical compliance with the FATF Recommendations and the effectiveness of AML / CFT systems. February, 2013. [Electronic resource]. - Access mode: URL: <http://www.fatf-ga.org/media/fatf/documents/methodology/FATF%20Methodology%2022%20Feb%2013.pdf> (Date of access: 04/30/2020)
 9. Gottselig G., Gleason P. Suppressing the Financing of Terrorism: A Handbook For Legislative Drafting / Ed. by Washington D.C.: International Monetary Fund, Legal Department, 2003. [Electronic resource]. - Access mode: URL: www.imf.org/external/pubs/nft/2003/sfth/pdf/SFTH.pdf (Date of access: 04/30/2020)
 10. World Monetary Fund // Financial Intelligence Units. Overview. [Electronic resource]. - Access mode: URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/FIU/rus/FIUr.pdf> (Date of access: 03.16.2017) [in Russian].
 11. The official website of the Federal Service for Financial Monitoring. [Electronic resource]. - Access mode: URL: <http://www.fedsfm.ru> (Date of access: 04.16.2020) [in Russian].