

Глава IX

Борьба с финансированием терроризма

- | | |
|--|---|
| А. Ратификация и реализация документов ООН | Д. Международное сотрудничество |
| Б. Введение уголовной ответственности за финансирование терроризма и сопутствующее отмывание денег | Е. Альтернативные системы денежных переводов |
| В. Замораживание и конфискация имущества террористов | Ж. Телеграфные переводы |
| Г. Информирование о подозрительных финансовых операциях, связанных с терроризмом | З. Некоммерческие организации |
| | И. Анкеты для самооценки по мерам борьбы с финансированием терроризма |

Террористические нападения на Соединенные Штаты Америки 11 сентября 2001 года привели к повышению значения принимаемых международным сообществом мер по предотвращению, обнаружению и пресечению финансирования терроризма и террористических актов. В октябре 2001 года Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ГФМ, или FATF) расширила свою миссию, включив в нее не только борьбу с отмыванием денег, но и участие в глобальных усилиях по борьбе с финансированием терроризма (БФТ).

Для достижения этих целей ГФМ одновременно с расширением своей миссии приняла восемь «Специальных рекомендаций по борьбе с финансированием терроризма» (далее—«Специальные рекомендации»)¹ Подобно ранее изданному «Сорока

1. «Специальные рекомендации»: http://www.fatf-gafi.org/pdf/SRecTF_ru.pdf. «Специальные рекомендации» в уточненном переводе также приводятся в приложении V к настоящему «Справочному руководству».

рекомендациям по борьбе с отмыванием денег» (далее—«Сорок рекомендаций»)² эти рекомендации представляют собой не просто предложения, а скорее руководящие указания о требуемых действиях каждой страны (а не только членов группы ГФМ), если эта страна желает рассматриваться как соблюдающая международные нормы по борьбе с финансированием терроризма (БФТ). Более того, ГФМ прямо предлагает всем странам принять «Специальные рекомендации» в качестве руководства к действию и участвовать в проводимой этой группой программе самооценки.³ Реализация этих «Специальных рекомендаций» наряду с «Сорока рекомендациями» по борьбе с отмыванием денег позволяет создать базовые структуры для обнаружения, предотвращения и пресечения финансирования терроризма и террористических актов.

Хотя концепции, представленные в «Специальных рекомендациях», не особенно сложны, тем не менее, этот документ является относительно новым, и поэтому не имеется значительного опыта в его интерпретации и реализации. В результате ГФМ также опубликовала «Пояснительные указания», способствующие разъяснению «Специальных рекомендаций».⁴

А. Ратификация и реализация документов Организации Объединенных Наций

В первой рекомендации ГФМ⁵ указывается, что «каждая страна должна немедленно предпринять меры по ратификации и полной реализации Конвенции Организации Объединенных Наций «О борьбе с финансированием терроризма» (1999)».⁶ Эта

-
2. «Сорок рекомендаций»: http://www.fatf-gafi.org/pdf/40Rec_ru.pdf. «Сорок рекомендаций» в уточненном переводе также приводятся в Приложении IV к настоящему «Справочному руководству».
 3. См. Приложение VI: Анкета для самооценки по мерам борьбы с финансированием терроризма. См. также: www.fatf-gafi.org/pdf/SAQTF03_en.doc (на английском языке).
 4. См. документ ГФМ (FATF): «Пояснительные указания в отношении Специальных рекомендаций по борьбе с финансированием терроризма» («Пояснительные указания») и анкету по самооценке: http://www.fatf-gafi.org/pdf/TF-SAGUIDE20020327_en.pdf.
 5. «Специальные рекомендации», рекомендация I.
 6. <http://www.un.org/russian/documen/convents/terfin.htm>.

часть рекомендации не нуждается в разъяснениях. Как и в случае других ратифицированных конвенций, основной вопрос заключается в том, полностью ли реализовала страна требования конвенции и в каком объеме реализованы эти требования. Этот вопрос осложняется тем фактом, что эту конвенцию ратифицировало намного меньше стран, чем Конвенцию Организации Объединенных Наций «О борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ» (1988) (Венская конвенция).⁷

Во второй части первой рекомендации требуется, чтобы каждая страна полностью выполняла следующие резолюции Совета Безопасности Организации Объединенных Наций (ООН):⁸

- S/RES/1267 (1999)⁹
- S/RES/1269 (1999)¹⁰
- S/RES/1333 (2000)¹¹
- S/RES/1373 (2001)¹²
- S/RES/1390 (2002)¹³

(S/RES—обозначение резолюций Совета Безопасности ООН)

Термин «реализация» означает, что страна приняла все целесообразные и необходимые меры для придания законной силы требованиям Конвенции ООН и резолюциям Совета Безопасности ООН.¹⁴ Эти необходимые меры могут быть приняты посредством издания законов, нормативных актов, постановлений, указов или принятия иных целесообразных законодательных или административных мер, соответствующих конституции и правовой системе страны.¹⁵

7. http://www.narkotiki.ru/jworld_49.html.

8. ГФМ: Пояснительные указания.

9. <http://www.un.org/russian/document/scresol/res1999/res1267.htm>.

10. <http://www.un.org/russian/document/scresol/res1999/res1269.htm>.

11. <http://www.un.org/russian/document/scresol/res2000/res1333.htm>.

12. <http://www.un.org/russian/document/scresol/res2001/res1373.htm>.

13. <http://www.un.org/russian/document/scresol/res2002/res1390.htm>.

14. ГФМ: «Пояснительные указания», параграф 5.

15. *Там же*.

Из указанных пяти резолюций Совета Безопасности ООН наиболее важное значение применительно к выполнению рекомендаций ГФМ имеет резолюция № 1373.¹⁶ В соответствии с этой резолюцией все государства-члены ООН обязаны:

- ввести уголовную ответственность за финансирование терроризма;
- воздерживаться от предоставления в любой форме поддержки террористическим группам;
- отказываться в убежище и поддержке террористам, включая блокирование средств или активов лиц, организаций или субъектов, связанных с террористическими актами;
- запретить активную или пассивную поддержку террористов; и
- сотрудничать с другими странами в связи с уголовными расследованиями и обмениваться информацией о планируемых террористических актах.¹⁷

Б. Введение уголовной ответственности за финансирование терроризма и сопутствующее отмывание денег

Вторая специальная рекомендация состоит из двух элементов, в соответствии с которыми каждая страна:

- должна ввести уголовную ответственность за финансирование терроризма, террористических актов и террористических организаций; и
- установить, что террористические преступления рассматриваются как правонарушения, предшествующие отмыванию денег.¹⁸

16. «Специальные рекомендации», специальная рекомендация I.

17. Резолюция № 1373 Совета Безопасности ООН: <http://www.un.org/russian/document/scresol/res2001/res1373.htm>.

18. «Специальные рекомендации», специальная рекомендация II.

Для выполнения второй рекомендации страна может ввести новые законы, предусматривающие конкретный состав преступления для финансирования терроризма, или же продемонстрировать, что существующие нормы уголовного права могут распространяться на деятельность по финансированию терроризма.¹⁹ Кроме того, преступное финансирование терроризма также представляет собой преступное отмывание денег, даже если это осуществляется в другой стране.²⁰

В. Замораживание и конфискация имущества террористов

В соответствии с третьей рекомендацией по БФТ каждая страна должна принять меры для замораживания «денежных средств и прочих активов террористов и лиц, финансирующих терроризм и террористические организации, в соответствии с резолюциями ООН», рассмотренными выше.²¹ Кроме того, каждая страна должна принять соответствующие меры для предоставления компетентным органам страны полномочий на «наложение ареста и конфискацию собственности, представляющей собой доходы от терроризма, террористических актов или террористических организаций, или же используемой, предназначенной или выделяемой в целях финансирования терроризма, террористических актов или террористических организаций».²²

В этой рекомендации используются три основные концепции, которые могут иметь различные значения в разных странах: замораживание (блокирование), наложение ареста и конфискация (или изъятие). «Замораживание» (или блокирование) означает, что компетентный орган стран имеет право заблокировать или запретить использование определенных средств или активов (имущества) и, тем самым, предотвратить перемещение или иное рассеивание этих средств или активов.²³

19. ГФМ: «Пояснительные указания», параграф 8.

20. Там же, параграф 10.

21. «Специальные рекомендации», специальная рекомендация III.

22. Там же.

23. ГФМ: «Пояснительные указания», параграф 14.

«Замороженные» средства или активы остаются в собственности их владельца, но находятся под управлением финансового учреждения (или другой организации) и под контролем его существующего руководства. Цель замораживания активов заключается в лишении владельца права распоряжения активами, так чтобы активы не могли использоваться ни в каких запрещенных целях.

«Наложение ареста» означает, что компетентный государственный орган имеет права взять указанные средства или активы под свой контроль.²⁴ В этом случае, средства или активы остаются в собственности их первоначального владельца, но соответствующий компетентный орган получает права распоряжения и административного управления этими активами. «Конфискация» или «изъятие» означает, что компетентный орган имеет право произвести изъятие указанных средств или активов в собственность государства.²⁵ Конфискация обычно производится на основании осуждения за уголовное преступление или на основании судебного решения, определяющего, что активы или денежные средства были получены в результате криминальной деятельности или предназначались для использования в нарушение закона.

Г. Информирование о подозрительных финансовых операциях, связанных с терроризмом

Финансовые учреждения, которые «подозревают или имеют достаточные основания подозревать, что средства связаны с финансированием терроризма, террористических актов или террористических организаций, либо имеют отношение к этому или предназначены для этого», обязаны незамедлительно сообщать о своих подозрениях в компетентные органы.²⁶

В этой четвертой рекомендации термин «финансовые учреждения» относится как к банкам, так и к небанковским

24. Там же, параграф 15.

25. Там же, параграф 16.

26. «Специальные рекомендации», специальная рекомендация IV

финансовым учреждениям, охватываемым принятыми страной мерами по реализации «Сорока рекомендаций».²⁷ Как минимум, к финансовым учреждениям должны относиться банки, обменные пункты, фондовые брокеры, страховые компании и службы денежных переводов и пересылок.²⁸ Этим требованием об информировании также должны охватываться и другие типы профессий, деловых предприятий и видов деятельности, на которые в соответствии с «Сорока рекомендациями» распространяются действующие в стране законы по борьбе с отмыванием денег (БОД). Здесь важное значение имеет единообразие определения подотчетных финансовых учреждений в законах страны, относящихся к БОД и БФТ.

Эта рекомендация предусматривает информирование в двух разных ситуациях: при наличии «подозрения», о том, что данные средства связаны с финансированием терроризма, и при наличии «достаточных оснований подозревать», что данные средства связаны с финансированием терроризма. Различие между этими ситуациями состоит в степени определенности, характеризующей критерий требуемого информирования об операции.²⁹ Критерий «подозрения» представляет собой тот же самый субъективный критерий, который используется в рекомендациях ГФМ по борьбе с отмыванием денег.³⁰ Критерий наличия «достаточных оснований подозревать» соответствует рекомендациям по БОД, но является несколько более широким, чем чистый критерий «подозрения» и, тем самым, требует информировать при более разнообразных обстоятельствах.

Государства могут выполнять это требование об информировании, основываясь на критерии «подозрения» или на критерии «наличия достаточных оснований подозревать».³¹

27. ГФМ: «Пояснительные указания», параграф 19.

28. Там же.

29. ГФМ: «Пояснительные указания», параграф 21.

30. «Сорок рекомендаций», рекомендация № 15 гласит: «Если у финансовых учреждений возникают подозрения в криминальности происхождения средств», то они обязаны незамедлительно доложить о своих подозрениях.

31. ГФМ: «Пояснительные указания», параграф 21.

Д. Международное сотрудничество

Пятая рекомендация по БФТ предусматривает, что каждая страна должна предоставлять другой стране, на основании механизма правовой взаимопомощи или иного механизма: «всемерную поддержку в связи с уголовным и гражданским производством, административными расследованиями, запросами и разбирательствами, относящимися к финансированию терроризма, террористических актов и террористических организаций».³² Каждая страна также должна принять все возможные меры для предотвращения предоставления на ее территории убежища для лиц, обвиненных в финансировании терроризма, террористических актов или террористических организаций, и установить порядок экстрадиции таких лиц, если это возможно.³³

Первая часть этой рекомендации требует производить обмен информацией с применением механизма правовой взаимопомощи или иных средств, отличающихся от правовой взаимопомощи. «Правовая взаимопомощь» означает полномочия на представление всех видов правовой поддержки, включая выемку вещественных доказательств или снятие показаний свидетелей; обыск и наложение ареста на документы или предметы, имеющие отношение к уголовным разбирательствам или уголовным расследованиям; а также возможность приведения в исполнение иностранных судебных постановлений о запрете пользования, наложении ареста, конфискации или изъятии по уголовному делу.³⁴ Обмен информацией с применением средств, «отличных от правовой взаимопомощи», означает применение любых других механизмов, включая обмен информацией через подразделения финансовой разведки (ПФР) или другие государственные органы, обменивающиеся информацией в двухстороннем порядке на основании меморандумов о взаимопонимании (МОВ), обмена письмами или на иных основаниях.³⁵

32. «Специальные рекомендации», специальная рекомендация V.

33. Там же.

34. ГФМ: «Пояснительные указания», параграф 24.

35. Там же, параграф 25.

Вторая часть этой рекомендации включает понятия «убежище» и «экстрадиция». Эти термины имеют то же значение, что термин «убежище»,³⁶ использованный в резолюции № 1373 Совета Безопасности ООН,³⁷ и термин «экстрадиция»,³⁸ или выдача, использованный в «Международной конвенции ООН о борьбе с финансированием терроризма».³⁹ В отношении экстрадиции страны должны обеспечить, чтобы «заявления о политических мотивах не принимались во внимание в качестве основания для отказа в экстрадиции лиц, обвиняемых в финансировании терроризма».⁴⁰ Эта концепция и формулировка заимствована из «Конвенции ООН о борьбе с финансированием терроризма».⁴¹

Е. Альтернативные системы денежных переводов

Каждая страна должна принять меры для обеспечения того, чтобы все физические и юридические лица, занимающиеся «переводами денег или ценностей, включая переводы через неофициальные системы или сети для перевода денег или ценностей» были лицензированы или зарегистрированы, и чтобы на них распространялись те же нормы (т. е. «Сорок рекомендаций»), которые распространяются на банки.⁴² Кроме того, те лица, которые предоставляют такие услуги незаконно, должны подвергаться административному, гражданско-правовому или уголовному преследованию.⁴³

Официальные службы перевода или пересылки денег часто представляют собой особую категорию небанковских финансовых учреждений (НБФУ), с помощью которых физические или юридические лица осуществляют перемещение

36. *Там же*, параграф 26.

37. Резолюция № 1373 Совета Безопасности ООН, параграф 2(с).

38. *Там же*.

39. Конвенция ООН о борьбе с финансированием терроризма, статья 11.
<http://www.un.org/russian/documen/convents/terfin.htm>

40. ГФМ: «Пояснительные указания», параграф 26.

41. Конвенция ООН о борьбе с финансированием терроризма, статья 14.

42. «Специальные рекомендации», специальная рекомендация VI.

43. *Там же*.

денежных средств по специальной сети или через регулируемую банковскую систему. В целях определения соблюдения «Сорока рекомендаций» ГФМ эти службы денежных переводов включаются в число охватываемых учреждений НБФУ и рассматриваются как входящие в регулируемый финансовый сектор.⁴⁴

Термин «неофициальная система перевода денег или ценностей» относится к финансовым службам, осуществляющим перемещение денег или ценностей из одного географического пункта в другой с использованием неофициальных и неподнадзорных сетей или механизмов.⁴⁵ Во многих юрисдикциях такие неформальные сети традиционно работают вне рамок регулируемого финансового сектора, описанного выше. К таким неофициальным системам относятся: «черный рынок по обмену песо», системы «хурди» и «хавала».⁴⁶

Цель специальной рекомендации VI заключается в том, чтобы страны распространили требования режимов БОД и БФТ на все виды систем перевода денег и ценностей.⁴⁷ Поэтому страна, как минимум, должна обеспечить, чтобы определенные нормы ГФМ и другие международные нормы распространялись на все службы перевода денег и ценностей, в том числе на неофициальные.⁴⁸ Кроме того, из этой специальной рекомендации логически вытекает требование о необходимости назначения компетентного органа для лицензирования или регистрации всех таких неофициальных служб по переводу денег или ценностей и для предъявления таким организациям требований о введении адекватных программ для защиты от отмывания денег и финансирования терроризма.⁴⁹ Это требование соответствует «Сорока рекомендациям».⁵⁰

44. «Сорок рекомендаций», рекомендация № 8.

45. ГФМ: «Пояснительные указания», параграф 31.

46. Подробное обсуждение этого вопроса приводится в документе Банка и МВФ по этому предмету. (См. главу Х.Г.1: «Анализ системы «хавала»». См. также «Доклад о типичных способах» FATF-XI (2000), www.fatf-gafi.org/pdf/TY2000_en.pdf, и доклад Азиатско-Тихоокеанской группы «О подпольных банках и альтернативных системах денежных переводов» (2001) www.apgml.org/content/typologies_reports.jsp. (на английском языке)).

47. ГФМ: «Пояснительные указания», параграф 29.

48. «Сорок рекомендаций», рекомендации №№ 10, 11, 12 и 15.

49. ГФМ: «Пояснительные указания», параграф 32.

50. «Сорок рекомендаций», рекомендация № 26.

Ж. Телеграфные переводы

Каждая страна должна принять надлежащие меры по обеспечению регистрации охватываемыми финансовыми учреждениями (включая службы денежных переводов) точной и достоверной информации об отправителе (фамилия, адрес и номер счета) и сопроводительном сообщении, и далее потребовать, чтобы эта информация сохранялась вместе с переводом или сопроводительным сообщением при прохождении всей платежной цепи.⁵¹ Кроме того, такое финансовое учреждение должно обращать особое внимание на подозрительные денежные переводы, не содержащие полной информации об отправителе, и взять такие переводы под контроль.⁵²

Эта рекомендация представляется достаточно простой, но с ее интерпретацией возникли некоторые проблемы. Во-первых, хотя формулировка рекомендации позволяет предположить, что она распространяется на все охватываемые финансовые учреждения, в пояснительных указаниях уточняется, что речь идет о финансовых учреждениях трех типов: (1) банки, (2) обменные пункты, и (3) службы по переводу или пересылке денег.⁵³ В некоторых странах эта рекомендация может распространяться на фондовых брокеров и страховые компании, но в настоящее время никаких других разъяснений не представлено.⁵⁴

В отношении специальной рекомендации VII выпущен предлагаемый комментарий по интерпретации.⁵⁵ В нем предлагается расширить определение финансового учреждения и содержится более конкретная информация о том, какие переводы должны охватываться, и какая информация должна храниться применительно к переводу каждого типа. В этом комментарии также предлагается допустить исключения из этих требований в отношении некоторых типов переводов.⁵⁶ В отношении

51. «Специальные рекомендации», специальная рекомендация VII.

52. Там же.

53. ГФМ: «Пояснительные указания», параграф 35.

54. Там же.

55. Комментарий об интерпретации специальной рекомендации VII (Телеграфные переводы), вынесенный на обсуждение общественности (11 октября 2002 года): http://www.fatf-gafi.org/pdf/INSR7_en.PDF

56. Там же.

реализации этой рекомендации странам следует руководствоваться новейшей информацией, которая приводится на веб-сайте ГФМ (FATF).

3. Некоммерческие организации

Каждая страна должна проанализировать адекватность своего законодательства и нормативных актов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций, чтобы выявить возможность их использования в целях финансирования терроризма.⁵⁷ В частности, следует обеспечивать невозможность их использования в незаконных целях:

- террористическими организациями, замаскированными под легитимные учреждения;
- посредством эксплуатации легитимных учреждений в качестве канала для финансирования терроризма, в том числе, в целях уклонения от замораживания активов; и
- для сокрытия или маскирования тайного отвлечения средств, предназначенных для законных целей, на финансирование террористических организаций.⁵⁸

Цель этой рекомендации заключается в предотвращении противозаконного использования террористами некоммерческих организаций (т. е. создаваемых в благотворительных, религиозных, образовательных, социальных или иных общественных целях), а также иных юридических лиц и механизмов.⁵⁹ В этом отношении данная рекомендация носит довольно общий характер, поскольку различные субъекты, относящиеся к категории некоммерческих организаций, имеют различные юридические формы, и характер их операций существенно различается в разных юрисдикциях.⁶⁰

57. «Специальные рекомендации», специальная рекомендация VIII.

58. Там же.

59. ГФМ: «Пояснительные указания», параграф 39.

60. Там же.

Чтобы предотвратить необходимость соблюдения набора твердых правил, которые на практике могут не иметь смысла в некоторых юрисдикциях, данная мера вместо конкретных требований содержит общие указания и описание целей, которые должны быть достигнуты. Кроме того, для оказания странам содействия в защите их некоммерческих организаций от злоупотреблений, ГФМ выпустила сборник примеров передового международного опыта, озаглавленный «Борьба с использованием некоммерческих организаций в противозаконных целях».⁶¹

И. Анкеты для самооценки по мерам борьбы с финансированием терроризма

Для концентрации внимания на вопросах интерпретации и реализации «Специальных рекомендаций» ГФМ выпустила анкету для самостоятельной оценки мер по борьбе с финансированием терроризма (SAQTF).⁶² Эта анкета первоначально использовалась только государствами-участниками ГФМ. После завершения первоначального анализа применения этой анкеты ГФМ приняла решение о выпуске пояснительных указаний по применению «Специальных рекомендаций» и этой анкеты.⁶³ Анкета SAQTF также имеется на веб-сайте ГФМ (FATF) и может быть использована любой страной в целях выполнения собственной оценки.

61. http://www.fatf-gafi.org/pdf/SR8-NPO_en.pdf (11 октября 2002 г.).

62. http://www.fatf-gafi.org/pdf/SAQTF03_en.doc.

63. ГФМ: «Пояснительные указания». См. http://www1.oecd.org/fatf/pdf/TF-SAGUIDE20020327_en.pdf.

