

Шамара Олександр Володимирович –
провідний науковий співробітник Інституту
оперативної діяльності та державної безпеки
Служби безпеки України, кандидат
юридичних наук

Протидія фінансуванню терористичної діяльності як ключовий елемент боротьби з тероризмом

У статті наведено та розглянуто механізми й методи, що використовуються терористичними групами (організаціями) задля спроби приховати або затінити зв'язок між джерелом коштів і їх можливим призначенням або метою.

Останнім часом проблеми тероризму набули в усьому світі особливої актуальності. Особливої уваги заслуговують дослідження фактів, що сприяють не лише існуванню тероризму, а й його розвитку. Серед таких факторів провідне місце займає система фінансування тероризму. Сьогодні в науковій літературі з'являються дослідження, що аналізують більшість аспектів цієї проблеми [1, 2, 3].

Термін “фінансування” використовується для визначення операції, яка складається з того, щоб передбачити джерело необхідних ресурсів для збору коштів. Мається на увазі мобілізація власних коштів (самофінансування) чи потреба зовнішнього фінансування, яке буде задоволене завдяки здатності до фінансування, яку проявлять інші суб'єкти. Етимологія дозволяє виявити справжній сенс “фінансування”, адже воно тісно пов'язане з поняттям “вдале завершення” якої-небудь ініціативи, операції: від латинського слова “finis” (кордон, межа, кінець) і старофранцузького дієслова “finer” (довести до вдалого кінця, заплатити). Тобто, “фінансувати” означає зібрати кошти, щоб довести до вдалого кінця, завершити операцію, тобто зробити так, щоб покрити потребу в ресурсах чи грошах, або цінностях. Фінансування тероризму – це сукупність методів і засобів покриття витрат, необхідних для вчинення терористичного акту чи діяльності терористичної групи (організації). Коштами в даному випадку можуть бути гроші, цінні папери, валютні цінності, послуги по економічному плануванню діяльності терористичної групи (організації), економічні поради для забезпечення ефективності фінансування терористичної діяльності, а також інші матеріальні цінності за виключенням зброї.

Фінансування тероризму відноситься до числа конвенційних злочинів, тобто до тих злочинів, до яких людство вже висловило своє ставлення у низці прийнятих міжнародних документів (конвенцій та резолюцій).

Уперше таке явище, як фінансування тероризму, в межах міжнародного права було підняте в 1994 році в Декларації Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН). Так, Декларацією про заходи по ліквідації міжнародного тероризму закріплено обов'язок країн “утримуватися від організації терористичної діяльності, підбурювання до неї, сприяння її здійсненню, фінансування...”[1]. У 1996 році Генеральна Асамблея ООН закликала всі країни зробити кроки, з тим, щоб здійснити спротив та протидіяти за допомогою відповідних внутрішніх механізмів фінансуванню терористів та терористичних організацій, незалежно від того, здійснюється таке фінансування прямо чи опосередковано через організації, які також переслідують або стверджують, що переслідують, благодійні, громадські чи культурні цілі, або також втягнуті в заборонені види діяльності, такі, як незаконні

поставки зброї, незаконний обіг наркотиків та вимагання, включаючи використання осіб з метою фінансування терористичної діяльності.^[2] У Резолюції 52/165 Генеральної Асамблеї ООН від 15.12.1997 року Асамблея закликала країни безпосередньо розглянути питання про здійснення заходів, викладених у Резолюції 51/210 від 17.12.1996 року. Резолюцією 53/108 Генеральної Асамблеї ООН від 08.12.1998 року Асамблея постановила, що Спеціальному комітету, заснованому відповідно до Резолюції 51/210 від 17.12.1996 року, з метою доповнення відповідних існуючих міжнародних документів слід розробити проект міжнародної Конвенції про боротьбу з фінансуванням тероризму.

У Резолюції 1373 Ради Безпеки ООН по боротьбі з тероризмом^[3], визнано необхідність того, щоб країни на додаток до міжнародного співробітництва вживали додаткових заходів з метою запобігання та попередження на своїй території, з використанням усіх законних засобів, фінансування та підготовки будь-яких актів тероризму.

1. Резолюція постановила, що всі країни повинні:

а) запобігати та припиняти фінансування терористичних актів;

б) ввести кримінальну відповідальність за навмисне надання або збір коштів, будь-якими методами, прямо чи опосередковано їхніми громадянами або на їхній території з наміром, щоб такі кошти використовувались – чи у разі усвідомлення того, що вони будуть використані, – для вчинення терористичних актів;

в) невідкладно заблокувати кошти та інші фінансові активи або економічні ресурси осіб, які вчиняють чи намагаються вчинити терористичні акти, або беруть участь у вчиненні терористичних актів, чи сприяють їх вчиненню; організацій, що прямо чи опосередковано знаходяться у власності або під контролем таких осіб, а також і осіб та організацій, які діють від імені чи за вказівкою таких осіб чи організацій, включаючи кошти, отримані або придбані за допомогою власності, прямо чи опосередковано, що знаходяться у власності або під контролем таких осіб та організацій;

г) заборонити своїм громадянам чи іншим особам на своїй території надання будь-яких коштів, фінансових активів або економічних ресурсів, або фінансових чи інших відповідних послуг прямо чи опосередковано, для використання в інтересах осіб, які вчиняють або намагаються вчинити терористичні акти, чи сприяють або беруть участь у їх вчиненні, організацій, які прямо чи опосередковано знаходяться у власності або під контролем таких осіб, а також осіб та організацій, які діють від імені або за вказівкою таких осіб.

2. Також усі країни повинні:

а) утриматися від надання в будь-якій формі підтримки – активної чи пасивної – організаціям або особам, які замішані в терористичних актах, у тому числі шляхом запобігання вербуванню членів терористичних груп та ліквідації каналів поставок зброї терористам;

б) відмовити у притулку тим, хто фінансує, планує, підтримує чи вчиняє терористичні акти, або надає притулок;

в) не допускати, щоб ті, хто фінансує тероризм, планує, надає сприяння чи вчиняє терористичні акти, використовували свою територію з цією метою проти інших країн або їхніх громадян;

г) забезпечити, щоб будь-яка особа, яка бере участь у фінансуванні, плануванні, підготовці чи вчиненні терористичних актів або у підтримці терористичних актів, притягалася до судової відповідальності, і забезпечити, щоб, поміж будь-яких заходів відносно цих осіб, такі терористичні акти кваліфікувались як серйозні кримінальні правопорушення у внутрішньодержавних законах і положеннях і щоб покарання належним чином відображали серйозність таких терористичних актів;

д) надавати один одному всебічне сприяння у зв'язку з кримінальним розслідуванням або кримінальним переслідуванням, які мають відношення до фінансування чи підтримки терористичних актів, включаючи сприяння в отриманні доказів, які вони мають, необхідних для такого переслідування.

Статтею 2 Міжнародної конвенції “Про боротьбу з фінансуванням тероризму” визначено, які діяння слід розглядати як злочинне фінансування. Проте, існує проблема інтерпретації даної Конвенції у національному законодавстві країн світу.

Так, у Канаді (статті 83.05 – 83.12 Кримінального кодексу) боротьба з фінансуванням тероризму базується на створенні Урядом списків фізичних осіб та організацій, пов'язаних з тероризмом.

На острові Барбадос (Антитерористичний закон 2002–6) акцент у протидії фінансуванню терористичної діяльності зроблено на дефініції злочину.

В Європейському Союзі використовується змішана система: країни визначають зміст фінансової концепції тероризму, а одне із завдань Європейської Ради полягає у визначенні санкцій[4].

Так, наприклад, у кримінальному законодавстві Франції застосовується принцип, відповідно до якого як сам тероризм, так і фінансування тероризму не розглядаються як окремі злочини і відповідні санкції не визначаються. Замість цього, у випадку вчинення закріплених у Кримінальному кодексі Франції злочинів, до винних застосовуються більш жорсткі міри покарання, якщо злочинні дії були вчинені з терористичною метою [4].

У Великобританії в 2000 р. було прийнято Закон про боротьбу з тероризмом. У Законі (стаття 14) спеціально виокремлюються злочини, пов'язані з “терористичною власністю”, під якою розуміють:

“а) гроші або іншу власність, що “можливо повинно використовуватися в терористичних цілях” (включаючи кошти забороненої організації);

б) доходи, отримані у результаті вчинення актів тероризму;

в) доходи від дій, вчинених з терористичною метою” [5].

Федеративний уряд Німеччини здійснює безліч заходів по боротьбі з фінансуванням тероризму на національному та міжнародному рівні. Так, підтримуючи роботу FATF[5], Німеччина приводить своє законодавство у відповідність до 40 Рекомендацій FATF. Федеральний уряд модернізував Закон “Про відмивання коштів”, а Кредитним Законом додатково внесено припис про фінансування тероризму. Четвертим Законом “Про сприяння фінансовому ринку”, було закріплено право Федеральної служби нагляду за кредитними організаціями на ознайомлення з інформацією по рахунках клієнтів. Кредитні організації тепер зобов'язані створити внутрішню систему безпеки для запобігання фінансуванню тероризму.

У кримінальному законодавстві Норвегії у параграфі 147b передбачена відповідальність у вигляді позбавлення волі на строк до 10 років у разі вчинення особою таких дій: збір грошей чи інших матеріальних цінностей з метою часткового або повного фінансування терористичних дій чи інших правопорушень, передбачених параграфом 147a[6].

У статті 328 КК Грузії відповідальність встановлено за надання допомоги в терористичній діяльності тільки іноземній терористичній організації чи організації, що підконтрольна іноземній країні. Одразу ж постає питання стосовно відповідальності згідно з кримінальним законодавством Грузії за дії, передбачені статтею 328 щодо терористичних груп (організацій), які не мають статусу іноземної.

Законодавець у статті 279 “Діяльність по фінансуванню та матеріальному забезпеченню терористичних актів” Кримінального кодексу Республіки Молдова передбачив відповідальність у вигляді позбавлення волі на строк від 10 до 25 років за вчинення умисного надання або збір будь-якими способами, прямо чи

опосередковано, фінансових засобів або матеріалів з метою їх використання для вчинення терористичних актів.

Основними нормативно-правовими актами, якими врегульовано питання протидії фінансуванню терористичної діяльності в Україні, є Закони України “Про боротьбу з тероризмом”, “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом” та Кримінальний кодекс України, де зокрема передбачено відповідальність за матеріальне сприяння створенню або діяльності терористичної групи чи терористичної організації (стаття 258-3. Створення терористичної групи чи терористичної організації) та фінансування, матеріальне забезпечення особи з метою вчинення терористичного акту (стаття 258-4. Сприяння вчиненню терористичного акту). Статтею 1 Закону України “Про боротьбу з тероризмом” визначено, що терористична діяльність охоплює фінансування завідомо терористичних груп (організацій) або інше сприяння їм. Проте, на сьогодні існують певні протиріччя у чинному законодавстві щодо понятійного апарату та питань відповідальності за фінансування терористичної діяльності. Зокрема, як зазначалося раніше у Законі України “Про боротьбу з тероризмом”, терористична діяльність охоплює лише фінансування завідомо терористичних груп (організацій) або інше сприяння їм. Разом із тим, частиною 1 статті 258-4 КК України, передбачено відповідальність за фінансування, матеріальне забезпечення, озброєння, навчання особи з метою вчинення терористичного акту.

З урахуванням цього, з метою уніфікації законодавства, у Законі України “Про боротьбу з тероризмом” доречно додатково визначити, що терористична діяльність охоплює *“фінансування терористичної діяльності терористичних груп (організацій) або інше сприяння їм, а також окремих осіб, з метою вчинення терористичного акту”*.

Крім того, у зазначеному Законі слід подати визначення поняття *“фінансування тероризму”* у такому формулюванні: *“це збір грошей або інших матеріальних коштів та їх надання будь-якими методами, прямо чи опосередковано терористу, терористичній групі (організації) для їх використання у фінансуванні терористичної діяльності”*.

Обов'язкове використання у визначенні терміну *“фінансування тероризму”* елементу *“використання у фінансуванні терористичної діяльності”* обумовлене тим, що вчинення терористичного акту поглинається поняттям *“терористична діяльність”* та надає можливості охопити весь спектр цієї протиправної діяльності терориста, терористичної групи (організації), на яку спрямовуються фінансові потоки, задля реалізації кінцевої мети – досягнення певних цілей за допомогою вчинення терористичного акту.

Сьогодні існує безліч механізмів та методів, що використовуються терористичними групами (організаціями) з метою приховування або затінення зв'язку між джерелом коштів і їх можливим призначенням або метою. І, як приклад, матеріальне сприяння створенню або діяльності терористичної групи (організації) може знайти своє відображення у таких методах, як:

- компанії-прикриття – компанії, що фактично проводять діяльність, за якої нелегальні доходи змішуються з доходами від законної діяльності;
- компанії-раковини – компанії, що займаються підприємницькою діяльністю без практичних або комерційних цілей, і створені для приховування справжнього власника (бенефіціара) рахунків і майна;
- неофіційні системи переказу грошей і коштів – системи переказу коштів, такі як “хавала”, “хунді”, “фей-чієн” або “чорний ринок песо”;
- фіктивні особи – використання родичів, друзів або партнерів, які мають довіру в певному суспільстві і не привертають уваги, для проведення трансакцій від їх імені з метою маскуванню джерела і власника коштів;

- структурування – внесення на депозит готівки або купівля банківських трат у різних установах декількома особами або здійснення трансакції на суму, нижчу суми, що викликає підозру;
- кредитні картки – створення кредиту на картці за допомогою оплати готівкою дозволяє конвертувати кредит у готівку;
- електронний переказ коштів – використання служб електронних переказів для переказу грошей родичам;
- потенційне використання неприбуткових і благодійних організацій для забезпечення накопичення коштів терористами[7];
- провезення валюти через кордон – фізичні перевезення готівки з одного місця в інше з метою маскуванню їхнього джерела походження та власника;
- використання торгівлі золотом та діамантова галузь, як сектори, що демонструють значну вразливість для використання їх у відмиванні коштів та, у невідомому обсязі, для фінансування терористичної діяльності.

Це далеко не вичерпний перелік методів за допомогою яких терористичні групи (організації) спроможні “відмити” грошові кошти, цільове призначення яких – фінансування терористичної діяльності терористів, терористичних груп (організацій).

Слід також відмітити, що на сьогодні відмивання коштів знаходиться у тісному зв'язку з фінансуванням терористичної діяльності, і має тенденцію до удосконалення, тому необхідно намагатися довідатися більше про конкретні методи, які використовуються терористичними групами (організаціями) для одержання необхідних для них коштів, тобто мова йде про фінансування їхньої злочинної діяльності. Саме про це було зазначено учасниками Вольсбергської Групи фінансових установ у січні 2002 року – “Засоби, що використовуються в фінансуванні тероризму, не обов'язково мають злочинне походження, що є необхідним елементом більшості злочинів, пов'язаних з відмиванням грошей”. Отже, обидва ці явища повинні вивчатися на постійній основі для того, щоб контрзаходи були своєчасні та ефективні.

З метою руйнування механізму фінансування терористичної діяльності терористичних груп (організацій) правозастосовчим органам, на які покладено завдання протидії тероризму, необхідно вживати заходів, що повинні бути спрямовані на виявлення їхніх економічних джерел. Зокрема:

- координувати зусилля для активного пошуку та конфіскації фінансових активів, накопичених міжнародними кримінальними структурами за рахунок протиправної діяльності;
- виявляти та оприлюднювати перелік благодійних організацій, які приховано фінансують терористичні групи (організації);
- інформувати “донорів” про благодійні організації, що фінансують терористичну діяльність.

З метою посилення протидії фінансуванню терористичної діяльності в цілому, слід закріпити законодавчо за правозастосовчими органами, на які покладено функцію протидії тероризму, можливість вживати санкції на перекриття національних активів і трансакцій будь-якої фізичної або юридичної особи, що підозрюється у зв'язках з міжнародним тероризмом. Це слід розглядати як один із інструментів, поряд з іншими можливостями розвідки, правоохоронними заходами, дипломатичними ініціативами, які дозволять, підкріплюючи один одного, ефективно протидіяти цьому явищу в нашій країні.

Зрозуміло, що у розрізі розгляду питання про фінансування діяльності терористичної групи (організації) вирішення проблеми протидії тероризму та безпосередньо вчиненню терористичних актів полягає у виявленні й ліквідації матеріального підґрунтя, що його породжує. Міжнародний досвід свідчить, що

кількість і тяжкий характер терористичних актів залежать від фінансування, до якого терористи можуть отримати доступ. Відповідно до чого міжнародною спільнотою Вісьмома Спеціальними рекомендаціями FATF з боротьби з фінансуванням тероризму від 31.10.2001 року створено розширену, вичерпну і послідовну систему заходів у боротьбі з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму. Крім того, Радою Безпеки ООН було прийнято низку резолюцій, що зобов'язують держави-учасниці застосовувати адресні фінансові санкції проти осіб і фінансових установ, які пов'язані з терористичними організаціями чи терористичними групами, або з їхньою діяльністю. Європейський Союз, у свою чергу, 27 грудня 2001 року прийняв директиву, яка дозволяє йому скласти власний список пов'язаних з терористами організацій, чий активи підлягають блокуванню країнами-членами.

Згідно зі Спеціальними рекомендаціями 1 та 2 “кожній країні слід вжити невідкладних та якнайскоріших кроків до повного запровадження положень міжнародної Конвенції про боротьбу з фінансуванням тероризму від 09.12.1999 року[8]. Кожна країна повинна законодавчо встановити злочинний характер фінансування тероризму, терористичних актів і терористичних організацій”.

Процес виявлення каналів фінансування міжнародної терористичної діяльності характеризується підвищеною складністю. У зв'язку з цим найбільш ефективною протидією у даному випадку може бути комплексне застосування оперативних та інших сил та засобів, об'єднаних єдиним замислом. У якості ілюстрації такої цілеспрямованої концентрації зусиль можна привести міжнародну регіональну операцію “Голдфінгер”, у ході якої тільки за період з 01.11.1999 р. по 31.01.2000 р. було виявлено біля 5 тис. випадків переміщення фінансових коштів на суму понад 10 тис. доларів США, загальна сума становила 113 млн доларів.[9]

Підсумовуючи викладене вище, слід констатувати, що однією з ефективних форм боротьби з тероризмом буде система протидії його фінансовим основам. У рамках цього доречно буде визначити одним із завдань правоохоронних та спеціальних органів України у розглянутій сфері організацію своєчасного та взаємовигідного інформаційного обміну з відповідними іноземними структурами.

Список використаних джерел

1. *Ємельянов В.П., Новікова Л.В., Семикін М.В.* Терористичні злочини: кримінально-правова характеристика та питання вдосконалення антитерористичного законодавства: Монографія / За заг. ред. д-ра. юрид. наук, проф. В.П. Ємельянова. – Харків: Вид-во “Кроссроуд”, 2007. – 216 с.
2. *Новікова Л.В.* фінансування тероризму: загальне поняття та підстави кримінальної відповідальності // *Право і безпека.* – 2005. – Т. 4. – № 1. – С. 78–80.
3. *Устинов В.В.* Международный опыт борьбы с терроризмом: стандарты и практика. – М.: ООО Изд-во “Юрлитинформ”, 2002. – 560 с.
4. *Уголовный кодекс Франции / Науч. редактирование к. ю. н., доц. Л.В. Головки, к. ю. н., доц. Н.Е. Крыловой; пер. с франц. и предислов. к. ю. н., доц. Н.Е. Крыловой* – СПб: “Юридический центр Пресс”, 2002. – 650 с.
5. *Зарубежное законодательство в борьбе с терроризмом.* – М.: “Городец-издат”, 2002. – 144 с.
6. *Уголовный кодекс Грузии / Науч. ред. З.К. Бигвава. Вступ. статья к. ю. н., доц. В.И. Михайлова. Обзорн. статья д. ю. н., проф. О. Гамкредидзе. Пер. с груз. И. Мериджанашвили.* – СПб: Юридический центр “Пресс”, 2002. – 409 с.
7. *Уголовное законодательство Норвегии / Науч. ред. и вступ. статья докт. юрид. наук, профессора Ю.В. Голика; перевод с норвежского А.В. Жмени.* – СПб: Юридический центр “Пресс”, 2003. – 375 с.
8. *Уголовный кодекс Республики Молдова / Вступительная статья к.ю.н. А.И. Лукашова* – СПб: Юридический центр “Пресс”, 2003. – 408 с.

9. *Науково-практичний* коментар Кримінального кодексу України. / За ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. 4-те вид., переробл. та доп.– К.: Юридична думка, 2007. – 2007. – 1184 с.

10. Закон України від 28 листопада 2002 р. № 249-IV “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом” // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2003. – № 1. – Ст. 2.

11. Закон України від 20 березня 2003 р. № 638-IV “Про боротьбу з тероризмом” // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2003. – № 25. – Ст. 180.

12. *Международно-правовые основы борьбы с терроризмом: Сборник документов / Сост. В.С. Овчинский.* – М.: ИНФРА-М, 2003. – 480 с.

The article is devoted to the consideration of the mechanisms and methods using by the terrorist groups (organizations) for the try to hide or shade the liaison between the source of means and their possible designation or purpose.

© О.В. Шамара, 2008

[1] *Примітка.* Декларація затверджена резолюцією 49/60 Генеральної Асамблеї ООН від 09.12.1994 р.

[2] *Примітка.* Підпункт (f) пункту 3 Резолюції 51/210 Генеральної Асамблеї ООН від 17.12.1996 року.

[3] *Примітка.* Резолюцію прийнято 28.09.2001 року.

[4] *Примітка.* Резолюція від 27.12.2001р. EG 2580-2001.

[5] *Примітка.* FATF – група розробок фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей, яка є міжурядовим органом, який створено для розробки та пропаганди стратегії, спрямованої на боротьбу з відмиванням грошей – операцій з обробки кримінальних доходів таким чином, щоб приховати їх нелегальне походження.

[6] *Примітка.* Параграфом 147а передбачено відповідальність за діяння, які визнані у кримінальному законодавстві Норвегії в якості терористичного.

[7] *Примітка.* Термін “неприбуткова організація” означає юридичну особу, що бере участь у зборі і розподілі коштів для благодійних, релігійних, культурних, освітніх, соціальних, суспільних чи гуманітарних цілей, або здійснює інші види благодійної діяльності.

[8] *Примітка.* Конвенція ратифікована Україною згідно з Законом від 12 вересня 2002 року № 149-IV.

[9] *Примітка.* Матеріали міжнародного форуму “Иновационные технологии и системы”: — Минск: ГУ “БелИСА”, 2006. — 156 с.