

НА ПОЧАТКУ НАУКОВОГО ШЛЯХУ

УДК 343.326

Голик Микола Іванович –

здобувач кафедри економічної безпеки Національної академії внутрішніх справ

Міжнародні стандарти щодо запобігання та протидії фінансуванню тероризму і досвід України в цьому напрямі

У статті досліджуються міжнародні стандарти запобігання та протидії фінансуванню тероризму. Проаналізовано окремі аспекти правового регулювання міжнародного співробітництва в сфері боротьби з фінансуванням тероризму.

Ключові слова: тероризм, запобігання фінансуванню тероризму, міжнародне співробітництво, протидія легалізації злочинних доходів і фінансуванню тероризму.

Постановка проблеми. На сьогодні питання поширення тероризму набуло особливої актуальності. Дане явище відноситься до проблем, що мають глобальний характер і несуть загрозу міжнародній безпеці, здійснюють негативний вплив на спокій та стабільність мирного існування людства.

Уряди провідних держав світу чітко усвідомлюють свою неспроможність одноосібно здійснювати ефективну політику щодо протидії злочинним намірам терористичних груп та організацій. Водночас, необхідно зазначити, що позитивних результатів у сфері боротьби з цим негативним явищем можливо досягти лише завдяки активно налагодженій міжнародній співпраці та об'єднанню зусиль у цьому напрямі.

На особливу увагу заслуговує дослідження факторів, що не тільки сприяють існуванню тероризму, але й підтримують його розвиток. Ключову позицію серед таких факторів посідає система фінансової та матеріально-технічної підтримки терористів. Тому одним із пріоритетних напрямів антитерористичної стратегії є виявлення та блокування

каналів фінансової підтримки й недопущення проникнення в розпорядження злочинців інших матеріально-технічних ресурсів, що спрямовані на його забезпечення [1, с. 63].

Аналіз досліджень даної проблеми. Теоретичні питання боротьби з тероризмом та його фінансуванню досліджували такі вчені, як В. Ф. Антипенко, Ю. М. Антонян, Л. В. Багрій-Шахматов, Т. С. Бояр-Сазонович, В. П. Ємельянов, О. Є. Користін, В. В. Крутов, В. А. Ліпкан, Д. Й. Никифорчук, В. В. Устинов, В. М. Цуканов та інші. Однак питання комплексного підходу до дослідження міжнародних стандартів протидії фінансуванню тероризму, вивчення та вдосконалення превентивних заходів щодо недопущення проникнення матеріальних ресурсів у розпорядження терористів окремо не розглядалось, а вивчення проводилось здебільшого в рамках кримінологічної або кримінально-правової проблематики.

Метою статті є дослідження міжнародних стандартів запобігання та протидії фінансуванню терористичної діяльності, правові основи співпраці міжнародних організацій в цій сфері та з'ясування місця України в глобальній антитерористичній системі. Крім того, увагу приділено пропозиціям щодо удосконалення комплексу заходів по запобіганню та протидії фінансуванню тероризму.

Основний зміст. Розвиток і вдосконалення міжнародного співробітництва в сфері запобігання фінансуванню тероризму, на думку окремих експертів, можливі завдяки наявності певної організаційно-правової основи, що складається з таких елементів:

1) наявність міждержавних угод, що визначатимуть форми взаємодії між зацікавленими спеціально уповноваженими органами різних держав (правоохоронні, наглядові органи та підрозділи фінансової розвідки) в сфері протидії фінансуванню тероризму;

2) відповідність норм внутрішнього законодавства міжнародним стандартам, що дають змогу здійснювати однакове правове регулювання питань протидії фінансуванню тероризму (створення системи збору та обробки інформації про підозрілі фінансові операції, обмін такою інформацією і т. ін.) [2, с. 15].

Слід вказати, що вже з ХХ століття бере початок і є предметом постійної уваги світового співтовариства робота щодо налагодження міжнародної співпраці в сфері попередження тероризму. З цього часу проводяться комплексні заходи по виробленню універсального та загальноприйнятого понятійного апарату, напрацьовується відповідна міжнародно-правова база (декларації, конвенції, рекомендації тощо), розробляються відповідні інструменти та механізми з питань запобігання фінансової та матеріальної підтримки терористичних організацій.

Провідне місце серед міжнародних організацій, які забезпечують координацію всіх заходів щодо організації міждержавної взаємодії в сфері протидії організованій злочинності посідає Організація Об'єднаних Націй.

У зусиллях щодо організації боротьби з фінансуванням тероризму в міжнародному масштабі ООН наголошує на тому, що державам варто здійснювати боротьбу з організованою злочинністю та міжнародним тероризмом ґрунтуючись на стратегії підриву економічного підґрунтя терористичних організацій. Досягнення позитивних результатів в такій боротьбі можливе завдяки вжиттю превентивних адміністративно-правових і кримінально-правових заходів, а саме:

1) введення жорсткого контролю за підозрілими фінансовими операціями;

2) криміналізації окремих діянь, спрямованих на підтримку терористів;

3) розробки сучасних ефективних механізмів протидії фінансуванню тероризму.

Наприклад, у Міжнародній конвенції про боротьбу з фінансуванням тероризму від 10 січня 2000 року (ратифікована Україною 12 вересня 2002 року) робиться чіткий наголос на необхідності поглиблювати міжнародне співробітництво в частині розробки та впровадження ефективних дієвих заходів щодо недопущення фінансової підтримки тероризму, а також боротьби з ним шляхом переслідування та притягнення до кримінальної відповідальності винних осіб [3].

Разом з цим, не менш важливе місце в сфері організації міжнародної співпраці в боротьбі з тероризмом та фінансуванням його діяльності посідає Рада Європи.

На території країн Західної Європи аналогічно вживаються відповідні заходи для підтримки зусиль міжнародної спільноти в боротьбі з терористичними проявами. Зокрема, Європейську конвенцію про боротьбу з тероризмом було підписано ще 27 січня 1977 року. В даному міжнародно-правовому акті присутня певна особливість, яка полягає в тому, що злочини терористичного характеру не визнавалися політично вмотивованими та будь-яка країна брала на себе зобов'язання затримувати таких злочинців і видавати зацікавленим сторонам [4]. Тобто, терористи та особи, які надавали їм матеріальну підтримку, не могли скористатися міжнародним правом отримання притулку в інших державах через політичні переслідування.

Згодом, вже в умовах існування Європейського Союзу, на 25-й Конференції європейських міністрів юстиції (жовтень 2003 року, м. Софія) було розглянуто питання щодо доцільності розробки Конвенції Ради Європи про боротьбу з тероризмом, яка за своїм змістом відповідає

сучасним міжнародним стандартам, і надати істотну допомогу в рамках європейського простору для вдосконалення механізму боротьби зі злочинністю з боку ООН та інших міжнародних організацій. 16 травня 2005 року в м. Варшаві (Польща) країнами ЄС було підписано два ключових міжнародно-правових акти, які регламентують діяльність європейських держав у сфері запобігання тероризму та блокування його фінансової підтримки. Один із них – це Конвенція Ради Європи “Про запобігання тероризму”. Відповідно до положень якої передбачається обов’язок держав-учасниць залежно від обставин та з огляду на свої можливості надавати одна одній допомогу й підтримку з метою посилення здатності запобігати вчиненню терористичних злочинів, зокрема шляхом обміну інформацією та передовим досвідом, а також підготовки кадрів та інших спільних зусиль превентивного характеру [5].

Іншим міжнародним актом ЄС в сфері боротьби з тероризмом є Конвенція Ради Європи “Про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинних шляхом, і про фінансування тероризму”. Положення цієї Конвенції передбачають розширення сфери діяльності та повноважень міжнародних органів у питаннях протидії фінансуванню тероризму, а саме – створення національних підрозділів фінансової розвідки; наділення їх спеціальними повноваженнями; тісне співробітництво та обмін між ними відповідною інформацією, та інші питання, які на той час не були повною мірою врегульовані на європейському рівні. Разом з цим, у статті 2 даної Конвенції зазначено, що кожна держава-учасниця “повинна гарантувати, що вона в змозі знайти, виявити, ідентифікувати, заморозити, арештувати та конфіскувати майно, законного або незаконного походження, яке використовується або виділяється для використання будь-яким чином, повністю або частково, для фінансування тероризму, або доходи, отримані в результаті таких злочинів, і з цією метою забезпечити якомога ширше співробітництво” [6].

Водночас, останніми роками міжнародна співпраця в сфері протидії фінансуванню тероризму відбувається не лише на рівні організацій із широкою компетенцією (ООН, Рада Європи тощо), але й на рівні органів, які спеціально створені для боротьби зі злочинами в даній сфері.

До основних міжнародних організацій, які здійснюють свою діяльність у сфері блокування проникнення фінансових потоків у розпорядження терористів, слід віднести:

- 1) Міжнародний валютний фонд;
- 2) Світовий банк;
- 3) Міжнародну асоціацію фінансових розвідок світу (групу “Егмонт”);
- 4) Групу з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням коштів (FATF);

5) Антитерористичний комітет і комітет № 1267 ООН [7].

До сфери компетенції таких органів відноситься розробка і запровадження загальновизнаних та універсальних міжнародних стандартів боротьби з фінансуванням тероризму, якими керуються локальні підрозділи в провідних зарубіжних країнах, зокрема й в Україні.

Провідне місце серед міжнародних організацій, що здійснюють свою діяльність у сфері протидії фінансуванню тероризму, посідає створена в 1989 році країнами “Великої Сімки” Група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням коштів (Financial Action Task Force on Money Laundering – FATF). Вона відноситься до міжурядових організацій та наділена повноваженнями розробляти, узагальнювати й реалізовувати міжнародний досвід і стандарти в сфері боротьби з легалізацією коштів, здобутих злочинним шляхом, і фінансуванням тероризму, а також здійснює експертну оцінку відповідності національних систем протидії цим злочинним явищам до її стандартів [8].

Одночасно, в своїй діяльності FATF здійснює постійний моніторинг прогресу своїх членів щодо імплементації необхідних норм, здійснює перегляд методів і контрзаходів з відмивання коштів та фінансування тероризму, а також сприяє імплементації й реалізації відповідних заходів у глобальному масштабі. В ході співпраці з іншими міжнародними партнерами, FATF веде постійну роботу з виявлення уразливості правоохоронних систем і фінансових розвідок на національному рівні та вживає заходів для усунення окремих недоліків.

При створенні Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням коштів до її складу відразу увійшли країни “Великої Сімки” (США, Велика Британія, Японія, Німеччина, Франція, Італія, Канада), Європейська комісія, а також вісім інших країн-учасниць. На сьогоднішній день кількість її членів збільшилась і вже включає 34 держави та 2 регіональні організації (Європейська комісія та Рада співробітництва арабських держав Перської затоки), що представляють найбільш потужні фінансові центри в усіх частинах світу.

Основним нормативним документом, яким дана організація керується у своїй діяльності, є прийняті в 1990 році Сорок рекомендацій FATF. Це міжнародні стандарти, що передбачають рекомендації та механізми з протидії відмиванню злочинно здобутих доходів і фінансуванню тероризму, а також розповсюдженню зброї масового знищення. Вони складають основу для скоординованої відповіді на загрозу міжнародній безпеці та цілісності фінансової системи, забезпечення її функціонування на рівні, що відповідає сучасним реаліям. Згодом, дані Рекомендації було переглянуто та доповнено в 1996, 2001, 2003 та в 2012 роках з метою забезпечення актуальності, ефективності та від-

повідності функціонування її методів і засобів боротьби зі злочинністю, відповідно до реалій сьогодення [8].

Рекомендації FATF передбачають загальні засади, принципи та заходи боротьби з відмиванням коштів, здобутих злочинним шляхом, і фінансуванням терористичної діяльності. Вони дають повний набір ефективних контрзаходів щодо протидії фінансової підтримки терористичних організацій, охоплюють систему кримінального законодавства, систему примусового виконання вимог законодавства, а також елементи міжнародного співробітництва у вищевказаних напрямках.

Необхідно відзначити, що відповідні Рекомендації вважаються обов'язковими для виконання державами-членами FATF, а для інших держав вони носять здебільшого рекомендаційний характер. Але разом з цим, варто відмітити, що Рекомендаціями FATF сьогодні в своїй діяльності керуються близько 160 країн світу, що підкреслює актуальність та ефективність роботи даної організації.

Поряд з цим, у діяльності цієї міжурядової організації не менш важливе місце займає питання розробки та впровадження заходів щодо боротьби з фінансуванням тероризму. Так, у 2001 році FATF було прийнято Вісім Спеціальних Рекомендацій по боротьбі з фінансуванням тероризму, які в 2005 та 2012 роках було переглянуто та доповнено.

Дані рекомендації стали додатком до попередніх основних стандартів. З їх змісту випливає вимога до кожної країни в найкоротші терміни ратифікувати Міжнародну конвенцію ООН "Про боротьбу з фінансуванням тероризму" 1999 року, докласти зусиль до імплементації її положень, а також положень Резолюції Ради Безпеки ООН щодо боротьби з міжнародним тероризмом від 28 листопада 2001 року.

Серед інших особливостей цих рекомендацій слід виділити такі як: заморожування і конфіскація фондів та активів терористів і терористичних груп та організацій, пов'язаних з ними; повідомлення відповідних компетентних органів про підозрілі фінансові трансакції, які можуть мати відношення до фінансування терористів; розширення міжнародного співробітництва в галузі розслідування діяльності щодо фінансування тероризму тощо [7].

Разом з цим, слід звернути увагу на той факт, що до початку ХХІ століття в Україні ще не функціонувала належна система боротьби з фінансуванням тероризму, яка б відповідала сучасним міжнародним вимогам і стандартам. У зв'язку з цим, відповідно до рішення пленарного засідання FATF у вересні 2001 року Україну було внесено до переліку країн, які не здійснюють належної міжнародної співпраці в сфері боротьби з відмиванням коштів, здобутих злочинним шляхом, і фінансування терористичної діяльності. Таким чином, нашу державу було внесено до, так званого, "чорного списку".

Варто зазначити, що, на думку експертів, основними причинами включення України до вищезгаданого списку є: відсутність законодавчої бази, призначеної для організації ефективної системи протидії фінансової підтримки терористичної діяльності; відсутність підрозділу фінансової розвідки, відповідального за збір, аналіз, обробку та передавання відповідним правоохоронним органам інформації про підозрілі фінансові операції, які можуть мати відношення до лідерів терористичних груп і терористичних організацій загалом [2].

Водночас, крім негативних наслідків для міжнародного іміджу нашої держави перебування в “чорному списку” FATF спричинило ще й санкції економічного характеру, що мають відношення до банківської галузі та сфери фінансових послуг.

Після вищевказаних санкцій з боку міжнародного співтовариства, застосованих до України, урядом нашої держави було в найкоротші терміни взято зобов’язання про створення відповідної правової бази щодо протидії фінансуванню тероризму та приведення її норм до загальноновизнаних міжнародних стандартів. Для початку, в січні 2002 року був створений ключовий елемент у даній системі – Державний департамент, а пізніше Державний комітет фінансового моніторингу (з квітня 2011 року – Державна служба фінансового моніторингу України).

Згодом було прийнято Закон України “Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) коштів, здобутих злочинним шляхом, і фінансування тероризму” від 28 листопада 2002 року, що став основним нормативно-правовим документом для створення національної системи протидії відмиванню злочинно здобутих доходів і фінансуванню тероризму, яка б відповідала кращим міжнародним зразкам. Після чого до низки інших законів і підзаконних актів було внесено зміни та доповнення з метою приведення їх у відповідність до чинних норм [9].

З огляду на виконання українською стороною своїх міжнародних зобов’язань, у 2004 році Україну було виключено з “чорного списку” FATF. Такі дії засвідчують значний прогрес держави в сфері розбудови національної системи боротьби з легалізацією злочинних доходів і фінансування тероризму та її прагнення відповідати міжнародним стандартам.

Не зважаючи на вагомі здобутки України щодо розбудови та вдосконалення вітчизняної системи протидії міжнародним фінансовим злочинам, слід звернути увагу, що окремі механізми протидії злочинності з кожним роком стають менш актуальними та ефективними, оскільки кримінальний світ перебуває в процесі постійного й стрімкому розвитку. Це зобов’язує правоохоронні та контролюючі органи розробляти і впроваджувати в практичну діяльність більш сучасні та ефективніші засоби такої протидії, які б мали загальноновизнаний міжнародний характер.

Висновки. Таким чином, підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що на сьогодні ефективність боротьби з фінансуванням терористичних груп та організацій прямо залежить від рівня співпраці відповідних правоохоронних структур у міжнародному масштабі та правильного застосування сучасних, професійно розроблених загальновизнаних стандартів боротьби зі злочинністю. На сьогодні, Україна як повноправний суб'єкт світового співтовариства, також не стоїть осторонь розвитку таких процесів і тому її національна система протидії міжнародній злочинності має відповідати кращим світовим зразкам. Для такої відповідності та постійного дотримання високого організаційного і правового рівня вітчизняному уряду, на наш погляд, необхідно здійснювати наступні кроки:

а) забезпечити своєчасну імплементацію міжнародних норм і стандартів у національну систему протидії фінансуванню терористичної діяльності для її відповідності сучасним світовим стандартам;

б) постійно підтверджувати своїми практичними кроками принцип незворотності та послідовності в застосуванні взятих на себе міжнародних зобов'язань;

в) здійснити відповідні заходи щодо створення прозорої фінансової системи, яка дозволить ефективніше протидіяти фінансуванню тероризму;

г) вдосконалити механізм регулювання діяльності фінансових посередників і здійснення нагляду за їх діяльністю в частині дотримання вимог законодавства у вищеназваній сфері;

д) постійно підтримувати тісний зв'язок з міжурядовими організаціями, які функціонують у сфері протидії фінансуванню тероризму, забезпечити професійну підготовку та підвищення кваліфікації вітчизняних фахівців, які працюють у підрозділі фінансової розвідки.

Список використаних джерел

1. Користін О. Є. Протидія відмиванню коштів в Україні: правові та організаційні засади правоохоронної діяльності : навч. посіб. / Користін О. Є., Чернявський С. С. ; [за ред. О. М. Джузі]. – К. : КНТ, 2009. – 612 с.

2. Протидія легалізації злочинних доходів і фінансування тероризму : навч. посіб. / [С. Г. Гуржій, С. М. Ключке, В. М. Кірсанов та ін.] ; Держ. ком. фін. моніторингу України. – К. : Такі справи, 2008. – 560 с.

3. Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму від 10. січ. 2000 р. : ратифікована Законом України від 12 верес. 2002 р. № 149-IV / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon.rada.gov.ua>.

4. Європейська конвенція про боротьбу з тероризмом від 27 січ. 1977 р. : ратифікована Законом України від 17 січ. 2002 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon.rada.gov.ua>.

5. Про запобігання тероризму : Конвенція Ради Європи від 16 трав. 2005 р. : ратифікована Законом України від 31 лип. 2006 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon.rada.gov.ua>.

6. Про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму : Конвенція Ради Європи від 16 трав. 2005 р. : ратифікована Законом України від 17 листоп. 2010 р. № 149-IV / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon.rada.gov.ua>.

7. Коваленко В. В. Міжнародний досвід у сфері запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансування тероризму : монографія / Коваленко В. В., Дмитров С. О., Єжов А. В. – Суми : УАБС НБУ, 2007. – 140 с.

8. Міжнародні стандарти з протидії відмивання доходів та фінансуванню тероризму і розповсюдження зброї масового знищення : Рекомендації FATF від 16 лют. 2012 р. : [неофіц. пер. здійснено Державною службою фінансового моніторингу України]. – 147 с.

9. Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) грошей, отриманих злочинним шляхом або фінансування тероризму : Закон України від 28 листоп. 2002 р. № 249-IV / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon.rada.gov.ua>.

10. Зеленецький В. С. Боротьба з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансування тероризму (економіко-правовий аналіз) : наук.-практ. посіб. / Зеленецький В. С., Кротюк В. Л., Файер Д. А. – Харків : Вид-во “Кроссрод”, 2007. – 668 с.

В статье исследуются международные стандарты предотвращения и противодействия финансированию терроризма. Проанализированы отдельные аспекты правового регулирования международного сотрудничества в сфере борьбы с финансированием терроризма.

The article deals with the investigation of the international standards on prevention and counteraction to terrorist financing. Some aspects of the legal regulation of international cooperation in fight against terrorist financing are analysed.

Стаття надійшла до редакції журналу 25 лютого 2013 року.