

## ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БОРТЬБИ З ФІНАНСУВАННЯМ ТЕРОРИЗМУ

МІКІЧУРОВА Ольга Володимирівна,  
аспірантка кафедри міжнародного права,  
Інститут міжнародних відносин Національного авіаційного університету

*У статті висвітлено авторський погляд на підвищення ефективності міжнародно-правового регулювання боротьби з фінансуванням тероризму, запропоновано та проаналізовано нові напрямки протидії фінансуванню міжнародного тероризму.*

**Ключові слова:** міжнародний тероризм, фінансування, міжнародне право, протидія, напрямки.

**Постановка проблеми.** На сьогодні, проблема забезпечення миру та міжнародної безпеки є чи не найактуальнішою для кожної держави світу. Міжнародний тероризм, на жаль, вже міцно увійшов в міжнародну практику, значно ускладнюючи міжнародні відносини, порушуючи гармонійний розвиток країн світу, а також міжнародний мир та безпеку. У таких умовах боротьба з тероризмом стала одним з пріоритетних напрямів діяльності ООН та інших міжнародних організацій.

Одним з основних напрямків боротьби з тероризмом – є боротьба з його фінансуванням. Адже, саме фінансування надає можливості для здійснення терористичних актів, забезпечуючи відповідну підготовку терористів, їх технічне оснащення та інші необхідні витрати, а його припинення служило б найкращою зброєю в боротьбі з тероризмом. А тому міжнародно-правове регулювання боротьби з фінансуванням тероризму є актуальним та важливим завданням в нестабільних умовах сучасності.

Боротьба з фінансуванням міжнародного тероризму, на думку автора, представляє собою комплекс заходів організаційно-правового, економічного та політичного характеру в міжнародному та внутрішньодержавному просторі, що здійснюється суб'єктами міжнародного права з метою недопущення здійснення терористичних актів.

У даній статті ми зупинемось на міжнародно-правовому аспекті боротьби з фінансуванням тероризму та на основних організаційно-правових напрямках його вдосконалення.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** В українській науці питання міжнародно-правового забезпечення регулювання фінансування тероризму є малодослідженим. Деякі аспекти цього питання висвітлені в працях вітчизняних науковців В. Ф. Антипенко, О. Г. Семенюк. Серед закордонних спеціалістів цьому питанню приділили увагу А. Бобот, М. Левіт, С. Кісер, Е. А. Іванов, Т. В. Ігнатова, І.Н. Глебов, Д. Б. Левін та інші.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є розширення теоретичної бази в боротьбі з фінансуванням тероризму шляхом включення та впровадження нових напрямків міжнародно-правового регулювання в боротьбі з фінансуванням тероризму.

### **Викладення основного матеріалу.**

Серед міжнародних документів, що стосуються боротьби з тероризмом чільне місце посідають міжнародно-правові акти в боротьбі з фінансуванням тероризму. Серед них численні резолюції ГА ООН та РБ ООН, Конвенція ООН «Про боротьбу з фінансуванням тероризму» від 9 грудня 1999 р., Спеціальні рекомендації ФАТФ по боротьбі з фінансуванням тероризму 40+8, інші міжнародно-правові акти. Ці документи становлять солідну базу в боротьбі з фінансуванням тероризму.

На жаль, явище міжнародного тероризму розвивається значно скоріше, ніж світове співтовариство через наявні в нього механізми – норми міжнародного права встигає ефективно реагувати на нього і, як наслідок, існують значні прогалини в міжнародно-правовому регулюванні протидії фінансуванню міжнародного тероризму. А отже, даний напрям потребує вдосконалення.

Автор бачить наступні *напрямки* підвищення ефективності міжнародно-правового регулювання боротьби з фінансуванням тероризму:

- 1) Введення міжнародно-правової відповідальності держав, що прямо чи опосередковано сприяють фінансуванню міжнародного тероризму та підтримують терористичні рухи;
- 2) Взаємне визнання переліків фізичних та юридичних осіб, що визнані на національних рівнях причетними до фінансування терористичної діяльності та замороження їх активів на територіях всіх держав;

3) Спрощення процедури імплементації в національне законодавство міжнародно-правових норм в боротьбі з фінансуванням тероризму та забезпечення на національному рівні обов'язкової реакції на резолюції РБ ООН;

4) Тісніша взаємодія з приватним сектором;

5) Проведення державами взаємних оцінок, консультацій та взаємне надання технічного сприяння в боротьбі з фінансуванням тероризму.

Розглянемо кожен з напрямів більш детально.

1) *Відповідальність держав, що сприяють тероризму*

На даний момент не має ефективних міжнародно-правових механізмів застосування заходів впливу на держави, що заохочують міжнародний тероризм.

А) Держави, що активно підтримують терористичні рухи та використовують їх як інструмент в міжнародній політиці. До них можна віднести держави, на території яких вербуються та проходять підготовку терористи, ховаються керівники і члени терористичних організацій. Держави, що надають фінансову допомогу терористичним організаціям; держави, що надають допомогу в озброєнні терористам; держави, які надають терористам інші види підтримки - політичної та пропагандистської.

Б) Держави, що створюють сприятливі умови для використання своєї фінансової системи з метою фінансування тероризму. Метою цього може бути залучення до своєї фінансової системи додаткових коштів незважаючи на їх походження. Іноді, держави можуть навіть опинитись у фінансовій залежності від терористичних організацій. В такому разі держави не беруть участі в міжнародному співробітництві в боротьбі з тероризмом, вони не є учасниками міжнародних угод та домовленостей по боротьбі з фінансуванням тероризму та відмиванням коштів.

Для групи А та Б ефективними були б заходи примусово-карального характеру з боку міжнародного співтовариства у вигляді економічних санкцій, або навіть введення в міжнародне право кримінальної відповідальності для держав за організацію та співучасть чи бездіяльність в боротьбі з терористичною діяльністю.

В) Держави що мають нерозвинену правову систему та законодавство в боротьбі з фінансуванням тероризму, які практично не здійснюють боротьбу з тероризмом через те що не мають можливості її здійснювати. Відносно цих держав доцільним було б надання технічної допомоги з боку інших держав і міжнародних організацій. Надання подібної консультативної та технічної допомоги здійснюється і нині в рамках СБ та МВФ, ФАТФ та її регіональних представництвах.

Проте, реалізуючи задум про відповідальність держав за сприяння міжнародному тероризму важливо не порушити імперативні норми міжнародного права, а саме: принцип суверенної рівності та принцип невтручання у внутрішні справи держави.

Відповідно до п.7ст.2 Статуту ООН Статут жодним чином не дозволяє Організації Об'єднаних Націй втручатись в справи, які за своєю суттю входять у внутрішню компетенцію будь-якої держави. З принципу невтручання зроблено лише один виняток. Даний принцип не торкається застосування примусових заходів на підставі Глави VII Статуту, тобто за рішенням Ради Безпеки ООН у разі загрози миру, порушення миру й актів агресії. Відповідно до ст.39 Статуту ООН Рада Безпеки визначає існування будь-якої загрози миру, порушення миру або акту агресії і робить рекомендації про те, які заходи слід вжити відповідно до статей 41 і 42 для підтримки або відновлення міжнародного миру та безпеки.

До числа заходів, які можуть застосовуватися за рішенням Ради Безпеки ООН, відносяться як заходи, не пов'язані з використанням збройних сил, зокрема повна або часткова перерва економічних відносин, залізничних, морських, повітряних, поштових, телеграфних, радіо або інших сполучень, а також розрив дипломатичних відносин, так і заходи, пов'язані з використанням збройних сил держав – членів ООН.

Розглядаючи концепції міжнародно-правової відповідальності, І. І. Лукашук зазначає, що «відповідальність держав за дії, вчинені на її території, отримує новий розвиток в умовах поглиблення взаємозалежності держав. У міжнародній практиці і раніше зазначалося, що принцип суверенної рівності держав включає зобов'язання держави не дозволяти використовувати свою територію для дій, що порушують права інших держав. В цьому знаходить відображення загальний принцип права - використовувати своє так, щоб не нашкодити іншому (sic uti suo ut non laedat alienum)» [3, 19].

Як зазначає І. І. Лукашук, розглядаючи питання про застосування примусових заходів до держави за рішенням Ради Безпеки ООН у разі загрози миру, порушень миру й актів агресії, Рада Безпеки і Генеральна Асамблея не стільки з'ясували питання про те, чи є дана справа внутрішньою, скільки визначали наявність загрози миру та безпеки [4, 269].

Розглядаючи дане питання слід визначити чи може відмова держав співпрацювати в сфері боротьби з тероризмом, а також підтримка ними протиправної діяльності терористичних організацій, що діють на їх території або розміщують кошти в їх фінансових установах, розцінюватись як загроза миру та безпеці і розглядатися Радою Безпеки ООН відповідно до Глави VII Статуту.

На думку автора, держави, що ухиляються від співпраці в боротьбі з тероризмом і сприяють діяльності терористичних організацій, по суті, створюють своїми діями загрозу міжнародній безпеці.

У резолюціях Ради Безпеки ООН щодо руху «Талібан» і Аль-Каїди чітко простежується ідея відповідальності держав перед міжнародним співтовариством за те, що відбувається на їхній території.

Так, в Резолюції 1373 (2001) Рада Безпеки ООН, діючи на підставі глави VII Статуту ООН, постановив, що всі держави повинні не допускати, щоб ті, хто фінансує, планує, сприяє або здійснює терористичні акти, використовували їх територію з цією метою проти інших держав або їх громадян [1].

У Резолюції 1390 (2002) Рада Безпеки ООН засудила рух «Талібан» за те, що він дозволив використовувати Афганістан в якості бази для навчання та діяльності терористів, включаючи експорт тероризму мережею «Аль-Каїда» та іншими терористичними групами.

У Доповіді Групи найвищого рівня по загрозах, викликах та змінах – «Більш безпечний світ: наша спільна відповідальність» в розділі, присвяченому тероризму, зазначено, що занадто багато держав залишаються за рамками конвенцій і не всі країни, які ратифікують конвенції, починають застосовувати внутрішні заходи для забезпечення їх виконання [2].

Автори доповіді роблять висновок, що стикаючись з державами, що мають можливості для виконання своїх зобов'язань, але ігнорують їх виконання Раді Безпеки може знадобитися вживати додаткових заходів для забезпечення дотримання цих зобов'язань, і вона повинна розробити відповідні санкції за їх невиконання державами.

2) *Взаємне визнання національних переліків фізичних осіб та організацій, причетних до терористичної діяльності.*

Як показує аналіз законодавства держав, спрямованого на боротьбу фінансуванням тероризму, більшість з них приймає законодавчі акти, що регулюють формування переліку осіб та організацій, причетних до терористичної діяльності. Такі переліки, як правило, складаються з двох частин. Перша частина формується відповідно до резолюцій 1267 і 1373 РБ ООН. Друга, так звана національна частина, формується на основі рішень національних судів, в окремих країнах на основі рішень прокурорів і слідчих органів.

Серйозною проблемою, що негативно впливає на розвиток співробітництва в боротьбі з фінансуванням тероризму, є відсутність взаємного визнання національних переліків. Особа, визнана рішенням суду однієї держави причетною до терористичної діяльності, може спокійно здійснювати фінансові операції на території інших держав. Інформація про включення даної особи в національний перелік іноземної держави звичайно може бути використана правоохоронними органами і спеціальними службами для проведення оперативно-розшукових заходів, однак підстав для припинення фінансових операцій і заморожування активів немає.

Громадянин може спокійно розпоряджатися своїми активами, в тому числі перевести їх в інші країни або на підставних осіб.

Для вирішення існуючої проблеми необхідне укладення двосторонніх або багатосторонніх угод про взаємне визнання національних переліків. На думку автора допомогти цьому могла б типова угода складена ГА ООН про взаємне визнання національних переліків осіб та організацій, причетних до терористичної діяльності.

*Замороження активів* терористів є необхідним кроком на шляху боротьби з фінансуванням тероризму.

У цьому напрямку вже було зроблено низку кроків, зокрема в рамках ООН. Так, Радою Безпеки ООН було прийнято резолюції, спрямовані на боротьбу з тероризмом, у тому числі з фінансуванням тероризму, відповідно до глави VII Статуту ООН. До них відносяться резолюції 1267 (1999), 1373 (2001), 1390 (2002), 1455 (2003), 1617 (2005).

Так, в Резолюції 1267 (1999) від 15 жовтня 1999 р. щодо руху «Талібан» Рада Безпеки ООН оцінила невиконання рухом «Талібан» вимог резолюції 1214 (1998) як загрозу міжнародному миру і безпеці.

Посилаючись на главу VII Статуту ООН, Рада Безпеки ООН ухвалила, що всі держави заморозять кошти та інші фінансові ресурси, що знаходяться у власності або під прямим чи опосередкованим контролем руху «Талібан», або будь-якої організації, що знаходиться у власності або під контролем руху «Талібан», і забезпечать, щоб ні ці, ні будь-які інші кошти або фінансові ресурси, встановлені таким чином, не надавалися їх громадянами або будь-якими особами на їх території для використан-

ня рухом «Талібан» або будь-якою організацією, що знаходиться у власності або під прямим чи опосередкованим контролем руху «Талібан», за винятком випадків, коли це може бути санкціоновано спеціально створеним відповідно до Резолюції Комітетом в індивідуальному порядку на підставі гуманітарної потреби.

Аналогічні заходи щодо заморожування фінансових активів були передбачені в Резолюції РБ ООН 1390 (2002) від 16 січня 2002 р. у відношенні Усами бен Ладена, мережі «Аль Каїда» і руху «Талібан».

У резолюції РБ ООН 1267 (1999) був також передбачено заборону на зліт і посадку на території будь-якої держави літальних апаратів, що належать руху «Талібан».

У Резолюції РБ ООН 1390 (2002) від 16 січня 2002 р. щодо Усами бен Ладена, членів «Аль-Каїди», руху «Талібан» і пов'язаних з ними осіб, груп і організацій в якості заходів впливу були передбачені заборона в'їзду зазначених осіб на територію будь-якої держави або транзиту через неї, а також заборону на пряму або непряму поставку, продаж або передачу зазначеним особам, групам і організаціям озброєнь і пов'язаних з ними матеріальних засобів усіх видів, напіввійськового спорядження, запчастин, надання технічних консультаційних послуг, допомоги та організації навчання, пов'язаних з військовою діяльністю.

У розглянутих резолюціях Ради Безпеки ООН основним засобом протидії фінансуванню тероризму є заморожування активів. Однак, цей засіб не є достатньо ефективним на даний час.

У Доповіді Групи найвищого рівня по загрозах, викликах та змінах «Більш безпечний світ: наша спільна відповідальність» в розділі, присвяченому тероризму, зазначено, що спроби вирішити проблему фінансування тероризму є неадекватними. Автори доповіді повідомляють, що протягом трьох місяців після терористичних актів в США 11 вересня 2001р. були заблоковані можливі кошти терористів на суму в 112 млн. доларів США, проте в подальші два роки тільки 24 млн. доларів США. Конфісковані кошти являють собою лише невелику частку від загального обсягу ресурсів, наявних у розпорядженні терористичних організацій [2].

При цьому в законодавстві ряду держав на даний момент немає відповідного юридичного механізму для реалізації положення резолюцій РБ ООН.

3) *Спрощення процедури імплементації в національне законодавство міжнародно-правових норм в боротьбі з фінансуванням тероризму та забезпечення на національному рівні обов'язкової та швидкої реакції на резолюції РБ ООН.*

На жаль, в деяких державах є складний механізм імплементації норм міжнародного права, що забирає багато дорогоцінного часу або взагалі робить неможливим імплементацію норм міжнародного права в боротьбі з фінансуванням тероризму через невідповідність національного законодавства міжнародному праву.

З метою виявлення фінансових операцій, що можуть бути пов'язані з фінансуванням тероризму, необхідно створення правової бази для отримання підрозділами фінансової розвідки інформації про операції осіб та організацій, що мають зв'язок з країнами або територіями, уразливими для можливого використання в цілях фінансування тероризму. На думку автора для цього може бути використаний досвід ФАТФ щодо створення списку країн, що не співпрацюють у боротьбі з «відмиванням» грошей.

До числа країн з високим рівнем ризику можна віднести: Афганістан, Йорданію, Іран, Лівію, ОАЕ, Пакистан, Саудівську Аравію, Сирію, Судан, Туреччину.

Головну роль тут могла б виконувати Рада Безпеки ООН. Спеціальними резолюціями Ради Безпеки ООН, прийнятими відповідно до глави VII Статуту ООН, можна визначати країни і території, уразливі для можливого використання в цілях фінансування тероризму. Критерії визначення таких країн і територій можливо виробити у взаємодії з ФАТФ. Грунтуючись на резолюціях Ради Безпеки ООН, держави повинні будуть зобов'язати фінансові установи, що діють на їх території, кваліфікувати фінансові операції осіб та організацій, що мають зв'язок з країнами або територіями, уразливими для можливого використання в цілях фінансування тероризму, як підозрілих операцій і направляти про них повідомлення до підрозділів фінансової розвідки. В результаті весь обсяг фінансових операцій, пов'язаних з уразливими країнами і територіями, буде щодня проходити через аналітичні системи підрозділів фінансової розвідки, що дозволять за відповідними критеріями виявляти операції, які з великою часткою ймовірності можуть бути пов'язані з фінансуванням тероризму, для подальшого поглибленого фінансового аналізу.

Також за доцільно було б встановити в рамках Групи Егмонт, що об'єднує підрозділи фінансової розвідки, чіткі і стислі терміни виконання запитів зарубіжних підрозділів фінансової розвідки, пов'язаних з фінансуванням тероризму.

#### 4) Тісніша взаємодія з приватним сектором

Приватний сектор є важливою ланкою у сфері протидії «відмиванню» грошей і фінансуванню тероризму. Він може виступати ефективним партнером держави в цій сфері. Останнім часом ФАТФ та регіональні організації за типом ФАТФ приділяють значну увагу проблемі взаємодії з приватним сектором.

Одним з напрямків співпраці є дослідження типологій. Дане питання неодноразово розглядалося на засіданнях Робочої групи ФАТФ з типологій. Робоча група ЕАГ по типологіям, ґрунтуючись на досвіді ФАТФ, також провела консультації з приватним сектором. Взаємодія з приватним сектором у проведенні досліджень типологій і виробленню рекомендацій було схвалено третім пленарними засіданнями ЕАГ 15 травня 2006 в Санкт-Петербурзі.

В якості основних напрямків взаємодії можна виділити: участь представників приватного сектора в заповненні анкет по типологіях щодо питань, що відносяться до сфери їх професійних знань, залучення окремих експертів з числа представників приватного сектора для консультацій по нових фінансових інструментах і технологіях, таких, як нові платіжні системи; інформування представників приватного сектора щодо ознак фінансових операцій, характерних для певних типологій, що дозволить їм більш ефективно виявляти такі операції та своєчасно інформувати національні підрозділи фінансової розвідки.

Для підвищення ефективності співробітництва варто створити спеціальні структури у банківських асоціаціях та інших об'єднаннях організацій, зобов'язаних відповідно до національного законодавства здійснювати заходи з протидії легалізації злочинних доходів і фінансування тероризму.

Ефективність взаємодії багато в чому залежить від рівня підготовленості співробітників фінансових установ, відповідальних за внутрішній контроль і виявлення підозрілих операцій з грошовими коштами та іншим майном.

Наглядовими органами, підприємницькими асоціаціями та спілками, а також різними навчальними закладами організовується велика кількість семінарів з питань протидії легалізації злочинних доходів і фінансування тероризму. На думку автора, поряд з проведенням семінарів було б доцільно розробити на міжнародному рівні узгоджені навчальні програми та відповідні навчальні посібники з вивчення типологій «відмивання» грошей та фінансування тероризму.

#### 5) Проведення державами взаємних оцінок, консультацій та взаємне надання технічного сприяння в боротьбі з фінансуванням тероризму.

Сьогодні міжнародними організаціями та економічно розвиненими державами виділяються значні кошти для надання технічного сприяння іншим державам у створенні необхідних правових і організаційних основ протидії фінансуванню тероризму. На жаль, частина цих коштів витрачається на проведення не завжди ефективних заходів без врахування специфіки конкретної держави.

На думку автора більш ефективно проведення робочих заходів на рівні експертів, які мають конкретну мету і конкретний кінцевий результат.

Проведенню таких заходів має передувати вивчення потреб держави – одержувача технічної допомоги, проведення попередніх консультацій, визначення існуючих проблем. На основі такого аналізу можливе залучення фахівців, які мають глибокі знання не лише в загальних питаннях протидії фінансуванню тероризму, а й знають специфіку регіону.

Вже є позитивні приклади залучення подібної методики. Так, зокрема в Євразійській групі з протидії легалізації злочинних доходів і фінансуванню тероризму (ЄАГ) як приклад можна привести надання технічної допомоги Киргизькій Республіці. Після проведення взаємної оцінки національної системи протидії відмиванню грошей і фінансуванню тероризму Киргизької Республіки групою експертів ЄАГ були визначені потреби в технічному сприянні. Сприяння носило конкретний характер і полягала в допомозі при створенні аналітичної системи, розробці підзаконних нормативних правових актів, навчання спільно зі Службою фінансової розвідки Киргизької Республіки відповідальних співробітників банків і інших організацій, які зобов'язані вживати заходів з протидії фінансуванню тероризму.

Дослідивши зазначені напрями міжнародно-правового регулювання боротьби з фінансуванням тероризму можна зробити висновок, що їх впровадження в міжнародно-правову практику сприяло б значному покращенню боротьби з фінансуванням тероризму. Однак не варто забувати, що запропоновані напрями стосуються лише організаційно-правового аспекту боротьби з фінансуванням тероризму і вони не є вичерпними. Поряд з заходами в правовій площині держави мають співпрацювати і в економічній, і в політичній сферах та застосовати для цього відповідні заходи для найкращого забезпечення боротьби з фінансуванням міжнародного тероризму.

## ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/russian/terrorism/>
2. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/russian/secureworld/report.htm>
3. Лукашук И. И. Право международной ответственности / И. И. Лукашук. – М. : Волтерс Клувер, 2004. – 211 с.
4. Лукашук И.И. Международное право. Общая часть: ученик / И. И. Лукашук. – М. : Изд-во БЕК, 1997. – 315 с.

**Микичурова О. В. Основные направления повышения эффективности международно-правового регулирования борьбы с финансированием терроризма / Институт международных отношений Национального авиационного университета**

*В статье освещён авторский взгляд на повышение эффективности международно-правового регулирования борьбы с финансированием терроризма, предложены и проанализированы новые направления противодействия финансированию международного терроризма.*

*Ключевые слова:* международный терроризм, финансирование, международное право, противодействие, направления.

**Mikichurova O. V. Main directions to improve efficiency of international legal control anti-terrorist financing / Institute of International Relations of the National Aviation University**

*In the article presents the author s look on the ways to improve efficiency of international law in the sphere of struggle with terrorism financing; is proposed and analyzed new directions for combating the financing of international terrorism.*

*Keywords:* international terrorism, financing, international law, fighting, directions.