



Организация
Объединенных Наций

ЦЕЛЕВАЯ ГРУППА ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ

КОНТРТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ МЕРОПРИЯТИЙ **ЦГОКМ**

Доклад Рабочей группы ЦГОКМ

БОРЬБА С ФИНАНСИРОВАНИЕМ ТЕРРОРИЗМА

СЕРИЯ
ПУБЛИКАЦИЙ
ЦГОКМ

ОКТАБРЬ
2009 ГОДА

Доклад Рабочей группы ЦГОКМ

БОРЬБА С ФИНАНСИРОВАНИЕМ ТЕРРОРИЗМА



UNODC

Управление ООН
по наркотикам и преступности

Всемирный банк
Международный валютный фонд
Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности

При поддержке

Исполнительного директората Контртеррористического комитета
Группы по наблюдению Комитета-1267
ИНТЕРПОЛа



Организация Объединенных Наций
Нью-Йорк, 2009 год

О Целевой группе Организации Объединенных Наций по осуществлению контртеррористических мероприятий

Целевая группа Организации Объединенных Наций по осуществлению контртеррористических мероприятий (ЦГОКМ) была создана Генеральным секретарем в 2005 году для обеспечения общей согласованности и последовательности усилий системы Организации Объединенных Наций в борьбе с терроризмом. ЦГОКМ возглавляет старшее должностное лицо ООН, назначенное Генеральным секретарем, и в ее состав входят 25 подразделений системы Организации Объединенных Наций и ИНТЕРПОЛ.

С момента ее принятия Генеральной Ассамблеей в сентябре 2006 года (A/RES/60/288) Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций, представляющей собой единую согласованную контртеррористическую и нормативно-правовую базу Организации Объединенных Наций, сформировавшуюся за десятилетия работы Генеральной Ассамблеи, Совета Безопасности и соответствующих специализированных учреждений Организации Объединенных Наций, отводится центральное место в работе ЦГОКМ.

Стратегия содержит план действий международного сообщества по следующим четырем направлениям:

- меры, направленные на устранение условий, способствующих распространению терроризма;
- меры по предупреждению терроризма и борьбе с ним;
- меры по наращиванию потенциала государств предупреждать и пресекать терроризм и по активизации роли системы Организации Объединенных Наций в этой связи; и
- меры, призванные обеспечить уважение прав человека и принципа верховенства права в качестве фундаментальной основы борьбы с терроризмом.

В соответствии со Стратегией, в которой приветствуется создание ЦГОКМ в составе Секретариата Организации Объединенных Наций, Генеральный секретарь учредил в 2009 году в рамках Департамента по политическим вопросам канцелярию ЦГОКМ для обеспечения поддержки ЦГОКМ. Действуя через свою канцелярию и опираясь на помощь ряда тематических инициатив и рабочих групп под общим руководством, осуществляемым государствами-членами через Генеральную Ассамблею, ЦГОКМ преследует цель координации общесистемной поддержки Организации Объединенных Наций в реализации Стратегии и стимулирования общесистемных расширенных инициатив в поддержку усилий государств-членов по осуществлению Стратегии во всех ее аспектах. ЦГОКМ будет также добиваться более тесного конструктивного взаимодействия между системой Организации Объединенных Наций и международными и региональными организациями и гражданским обществом в осуществлении Стратегии.

Организация Объединенных Наций
Департамент по политическим вопросам
Целевая группа по осуществлению
контртеррористических мероприятий
New York, NY 10017

Веб-сайт: www.un.org/terrorism/cttaskforce

Содержание

Список сокращений	iv
Введение	1
Глава 1. Общая практика применения мер борьбы с финансированием терроризма	3
Глава 2. Установление уголовной ответственности за финансирование терроризма	5
Глава 3. Развитие сотрудничества на национальном и международном уровнях	7
А. Эффективность подразделений финансовой разведки	8
В. Сотрудничество в рамках государственного сектора	8
С. Сотрудничество с частным сектором	9
Глава 4. Системы перевода ценностей	12
А. Необходимость разработки показателей, характеризующих финансирование терроризма	12
В. Факторы уязвимости системы телеграфных денежных переводов	13
С. Перевозчики наличности	14
D. Альтернативные системы денежных переводов	14
E. Новейшие технологии	16
Глава 5. Некоммерческие организации	18
Глава 6. Замораживание активов	21
А. Повышение степени обоснованности и законности включения в перечень	22
В. Расширение охвата заинтересованных сторон	24
С. Координация усилий до включения в перечень	25
Авторы доклада	27

Список сокращений

АСДП	Альтернативные системы денежных переводов
БОД	Борьба с отмыванием денег
БОТ	Борьба с финансированием терроризма
ГН	Группа по наблюдению Комитета-1267
ИДКТК	Исполнительный директорат Контртеррористического комитета
ИНТЕРПОЛ	Международная организация уголовной полиции
МВФ	Международный валютный фонд
НКО	Некоммерческая организация
ПФР	Подразделение финансовой разведки
РГ	Рабочая группа
ФАТФ	Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег
ФТ	Финансирование терроризма
ЦГОКМ	Целевая группа по осуществлению контртеррористических мероприятий
ЮНОДК	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности

Введение

В *Глобальной контртеррористической стратегии* Организации Объединенных Наций (*резолюция 60/288 Генеральной Ассамблеи*), принятой путем консенсуса всеми государствами-членами 8 сентября 2006 года, Генеральная Ассамблея подчеркнула важность решения проблемы финансирования терроризма и осуществления государствами-членами всеобъемлющих мер, отвечающих международным стандартам.

Целевая группа по осуществлению контртеррористических мероприятий — орган, обеспечивающий координацию работы и обмен информацией и состоящий из представителей 25 учреждений системы Организации Объединенных Наций и других международных организаций, — сформировала Рабочую группу по борьбе с финансированием терроризма для оказания государствам помощи в этой области. Руководят деятельностью Рабочей группы Международный валютный фонд (МВФ), Всемирный банк и Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК), а содействие в ее работе оказывают Группа по наблюдению Комитета-1267 (ГН), Исполнительный директорат Контртеррористического комитета (ИДКТК) и Международная организация уголовной полиции (ИНТЕРПОЛ).

Усилия Рабочей группы направлены на анализ отдельных элементов стратегий борьбы с финансированием терроризма, и разработку предложений, реализация которых может способствовать повышению эффективности предпринимаемых государствами-членами усилий по соблюдению принятых на международном уровне норм, включая выполнение *Специальных рекомендаций* Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ).

Для достижения этой цели Рабочая группа проводит анализ осуществляемых мероприятий с точки зрения их соответствия международным стандартам в области борьбы с финансированием терроризма путем:

1) анализа опубликованных материалов о соблюдении государствами-членами международных стандартов в области борьбы с финансированием терроризма. Рассматриваемые стандарты изложены в соответствующих резолюциях Совета Безопасности, *Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма* и в *Девяти специальных рекомендациях* ФАТФ;

2) анализа, при содействии ГН и ИДКТК, статистических данных и другой сопутствующей информации, относящихся к соблюдению ЮНОДК, Всемирным банком и МВФ международных стандартов в области борьбы с финансированием терроризма, и существующих к этому препятствий;

3) получения заключений по данному вопросу от многочисленных специалистов, работающих в различных секторах/общинах, в том числе новых идей в отношении эффективного соблюдения международных стандартов.

Для достижения этой цели было проведено восемь круглых столов с участием представляющих различные сектора и общины экспертов, занимающихся борьбой с финансированием терроризма. К их числу относятся следующие мероприятия:

- Совещание группы банкиров (февраль 2007 года);
- Совещание представителей финансовой разведки (апрель 2007 года);
- Совещание представителей регламентирующих органов (апрель 2007 года);
- Совещание представителей агентурной разведки (апрель 2007 года);
- Совещание представителей правоохранительных органов (май 2007 года);
- Совещание сотрудников уголовной юстиции (май 2007 года);
- Совещание представителей агентурной разведки, посвященное Азиатскому региону (апрель 2008 года);
- Проведение комплексного анализа (август 2008 года).

Содержащиеся в данном отчете выводы и рекомендации отражают результаты почти двухлетней деятельности Рабочей группы в области обзорной и аналитической работы. Выводы и рекомендации сгруппированы в пять широких категорий: i) установление уголовной ответственности за финансирование терроризма; ii) развитие сотрудничества на национальном и международном уровнях; iii) системы перевода ценностей; iv) некоммерческие организации и v) замораживание активов. Члены Рабочей группы в соответствии со своими мандатами будут в дальнейшем осуществлять деятельность, связанную с реализацией выводов и рекомендаций, содержащихся в настоящем отчете.

Глава 1

Общая практика применения мер борьбы с финансированием терроризма

Справочная информация

1. Отмечается значительный прогресс в понимании явления финансирования терроризма, а также в разработке и реализации мер борьбы с этим явлением. Финансирование терроризма предполагает осуществление конкретной деятельности по сбору, хранению и сокрытию финансовых средств, использованию финансовых средств для поддержки террористических организаций и их инфраструктуры, а также переводу средств для поддержки или осуществления конкретных террористических нападений. Используемые для финансирования терроризма финансовые средства могут быть получены законным или незаконным путем, а в качестве каналов оказания терроризму финансовой или иной материально-технической поддержки могут использоваться действующие на законных основаниях гуманитарные или коммерческие организации, выступающие в этом качестве непреднамеренно или преднамеренно.
2. Финансовые операции могут быть источником ценных оперативных данных, которые невозможно получить другим образом. Тем не менее, выявление незаконной финансовой деятельности, включая операции, связанные с финансированием терроризма, представляет собой сложную задачу в рамках официальной финансовой системы и еще более сложную — за ее рамками. Адресные финансовые санкции (включая, в частности, замораживание активов) в отношении физических и юридических лиц, подозреваемых в оказании финансовой поддержки терроризму, доказали свою эффективность, однако при этом должна учитываться необходимость отслеживания денежных потоков террористов в целях сбора оперативной информации о масштабах террористической сети.
3. Помимо этого, принятие мер борьбы с финансированием терроризма (БФТ) создает проблемы правового, институционального, политического и право-защитного плана, которые еще не полностью решены. Наиболее ярко это, вероятно, демонстрируют недавние судебные решения, поставившие под сомнение процессуальные гарантии при определении лиц, подпадающих под финансовые санкции. Решение этих проблем по-прежнему является ключе-

вым для обеспечения эффективного функционирования системы в долгосрочной перспективе.

4. Органы государственной власти должны с осторожностью подходить к вопросу о принятии законов или нормативно-правовых актов, обременяющих представителей частного и государственного секторов под предлогом борьбы с финансированием терроризма без достаточных доказательств или типологизации в отношении того, что такое обременение соразмерно существующему риску.
5. **Вывод.** Региональные факторы риска, а также тенденции и приоритеты оказывают влияние на характер соблюдения международных стандартов.
6. **Рекомендация.** Международному сообществу необходимо с бóльшим пониманием и уважением относиться к работе региональных органов, оказывающих поддержку в осуществлении международных стандартов и занимающихся их адаптацией с учетом местных условий, в частности, в рамках определения угроз и факторов риска на уровне отдельных стран в отношении терроризма и его финансирования.
7. **Рекомендация.** При анализе эффективности или достаточности основных нормативно-правовых актов в области БФТ следует исходить из необходимости принятия мер, соразмерных существующему риску. Этот подход должен использоваться как на национальном, так и на международном уровне, и представителям государственной власти следует быть готовым к внесению, в случае необходимости, соответствующих изменений в действующее законодательство.

Глава 2

Установление уголовной ответственности за финансирование терроризма

Справочная информация

8. Когда вопрос об установлении уголовной ответственности за финансирование терроризма впервые рассматривался в контексте подготовки международного документа при принятии в 1999 году *Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма*, разработчики столкнулись с проблемой установления уголовной ответственности за финансирование деятельности, которая до этого не имела исчерпывающего определения. Классификация финансирования терроризма в качестве самостоятельного уголовного преступления, рассматриваемого отдельно от конкретного террористического акта, существенно расширяет возможности органов государственной власти по предотвращению терроризма.
9. *Сорок рекомендаций по борьбе с отмыванием денег и Девять специальных рекомендаций по борьбе с финансированием терроризма*¹, разработанные Группой разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), были признаны *Советом Безопасности в его резолюции 1617 (2005)* и в *прилагаемом к резолюции 60/288 (2006)* Генеральной Ассамблеи *Плане действий* в качестве важных инструментов борьбы с терроризмом. *40+9 Рекомендаций* представляют собой всеобъемлющий комплекс мер, предлагаемых для использования в рамках эффективного национального режима борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма. Они предусматривают, в частности, установление уголовной ответственности за финансирование терроризма в соответствии с *Международной конвенцией о борьбе с финансированием терроризма*.

¹ В апреле 1990 года ФАТФ предложила комплекс из сорока рекомендаций в отношении усовершенствования национальных правовых систем, повышения роли финансового сектора и активизации сотрудничества в рамках борьбы с отмыванием денег. Эти Рекомендации были пересмотрены и уточнены в 1996 и 2003 годах с учетом новых тенденций отмывания денег и изменения используемых для этого методов. В октябре 2001 года мандат ФАТФ был продлен для распространения его действия на борьбу с финансированием терроризма, и Группа подготовила восемь Специальных рекомендаций по борьбе с финансированием терроризма. Девятая специальная рекомендация была принята в октябре 2004 года. С рекомендациями ФАТФ можно ознакомиться по адресу: <http://www.fatf-gafi.org>.

10. **Вывод.** Террористические акты (и их финансирование), по мнению некоторых, политически оправданы их целями. Такой подход подрывает политическую волю, необходимую для борьбы с финансированием терроризма, отвлекает внимание от того факта, что такая деятельность является преступной, и снижает эффективность мер, принимаемых на международном и национальном уровнях для борьбы с терроризмом и его финансированием.
11. **Рекомендация.** Терроризм представляет собой преступную деятельность, и к нему следует относиться исходя именно из этого. Соответственно, финансирование терроризма является формой содействия и поощрения преступного поведения. В *Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма* содержатся основные критерии и стандарты. От того, насколько такой подход станет общепринятым, будут зависеть масштабы общественной поддержки правоприменительных мер, которая необходима для обеспечения их эффективности. Всем государствам предлагается подписать и соблюдать положения этой Конвенции.
12. **Вывод.** Достаточно сложно оценить эффективность законодательных норм, предусматривающих уголовную ответственность за финансирование терроризма, в частности, из-за невозможности оценить предполагаемый предупредительный характер этих мер в силу самой их природы, а также в связи с тем, что они были приняты относительно недавно.
13. **Рекомендация.** В целях расширения объема информации о том, что предпринимают страны в контексте принятия мер борьбы с финансированием терроризма, необходимо провести анализ действующего уголовного законодательства, административных мер, а также характера их практического осуществления. Такой анализ должен предусматривать использование существующих стандартов оценки. Возглавить эту работу наиболее эффективно могли бы действующие в рамках своих мандатов региональные организации или международные финансовые институты, уже накопившие значительной объем соответствующей информации о мерах государств по борьбе с финансированием терроризма.
14. **Рекомендация.** Для оценки эффективности следует проанализировать более широкий набор показателей, не ограничивающийся лишь числом случаев уголовного преследования, проведения расследований и вынесения обвинительных приговоров или объемом замороженных и/или конфискованных активов или финансовых средств на основании положений уголовного права, предусматривающих ответственность за финансирование терроризма. В частности, оценка эффективности в каждой отдельной стране должна предусматривать анализ того, какие правовые инструменты используются эффективно, а какие — нет.

Глава 3

Развитие сотрудничества на национальном и международном уровнях

Справочная информация

15. Сотрудничество на национальном и международном уровнях оказывается наиболее эффективным в тех случаях, когда все соответствующие учреждения действуют на основании единого понимания финансирования терроризма, единой программы действий и при максимально широком обмене информацией. Реальную эффективность усилий по борьбе с финансированием терроризма на местном и глобальном уровнях можно обеспечить в условиях эффективно функционирующих, транспарентных и свободных от коррупции экономических систем, располагающих необходимыми правовыми, регламентарными и институциональными инструментами борьбы с отмыванием денег (БОД). Этому также способствует укрепление институционального потенциала в области правоприменительной практики, сбора и анализа получаемых в реальном времени оперативных данных и документальных доказательств как в рамках национальных границ, так и за их пределами, а также обмена такими данными. Эффективное функционирование нормативно-правовой системы определяется наличием должным образом подготовленных специалистов в области финансовой разведки. К их числу относятся сотрудники подразделений, занимающихся финансовой разведкой, следователи по уголовным делам, прокуроры, судьи, представители регламентирующих органов и таможенных служб, а также сотрудники финансовых организаций.
16. Однако наращивание институционального потенциала в данной области является сложным и дорогостоящим мероприятием, требующим конкретных политических обязательств. Трудности связаны с необходимостью решения проблем налаживания и развития сотрудничества между различными сторонами, представляющими государственный и частный сектора. Многие страны столкнулись с трудностями при внедрении правовых, административных и институциональных систем по целому ряду причин, включая существующие правовые традиции и ограниченные ресурсы. Реализация таких инициатив в области международного сотрудничества, как профессиональная подготовка новых сотрудников в одной стране с привлечением опытного персонала

из другой, может сыграть ключевую роль в укреплении потенциала соответствующих национальных служб, например, подразделений финансовой разведки (ПФР), а также в укреплении нормативно-правовой базы БФТ.

А. Эффективность ПФР

17. **Вывод.** Различные организации, занимающиеся проведением оценки, приходят к выводу, что многие ключевые национальные ведомства, в частности ПФР, имеют недостаточный уровень профессиональной подготовки, не укомплектованы персоналом и лишены четкого мандата и полномочий в решении проблем финансирования терроризма. Для целей формирования эффективного глобального режима БФТ и развития партнерства в данной области между частным и государственным секторами принципиальное значение имеют эффективно работающие национальные ведомства, располагающие четко сформулированными мандатами и полномочиями.
18. **Рекомендация.** При наличии таких проблем их необходимо решать в приоритетном порядке. Это должно быть обеспечено путем укрепления потенциала ПФР или альтернативных инструментов, выполняющих аналогичные функции.

В. Сотрудничество в рамках государственного сектора

19. **Вывод.** Сложно оценить эффективность принимаемых в настоящее время мер по координации на национальном уровне и международному сотрудничеству. По состоянию на сегодняшний день не было проведено серьезных исследований, позволяющих выявить все существующие на национальном уровне препятствия для международного сотрудничества.
20. **Рекомендация.** В целях активизации сотрудничества на национальном уровне государства должны обеспечить наличие и эффективное функционирование механизма координации национальной политики.
21. **Рекомендация.** Соответствующим международным учреждениям и организациям, действующим на основании своих мандатов, а также правительствам заинтересованных стран необходимо провести аналитическую работу в целях выявления и устранения факторов, препятствующих координации на национальном уровне и международному сотрудничеству, а также оказать заинтересованным государствам содействие в использовании необходимых и своевременных официальных и неформальных мер.
22. **Вывод.** В ряде случаев предполагаемого финансирования терроризма государства недостаточно эффективно используют все имеющиеся в их распоряжении правовые инструменты, которые включены в конвенции, для оказания взаимной правовой помощи и экстрадиции.

23. **Рекомендация.** Соответствующему учреждению Организации Объединенных Наций необходимо провести оценку использования правовых норм, предусматривающих взаимную правовую помощь и экстрадицию при расследовании случаев финансирования терроризма, с последующей разработкой рекомендаций в отношении более эффективного использования государствами таких норм.
24. **Вывод.** Наиболее эффективное сотрудничество как на уровне национальных институтов и органов государственной власти, так и в рамках взаимодействия с иностранными партнерами отмечается в государствах, в которых действует сформировавшийся координационный механизм или центральный координирующий орган. К числу факторов, обуславливающих эффективность сотрудничества, относится правильный выбор партнеров, взаимное доверие и четко понимаемые и выполняемые процедуры обеспечения конфиденциальности информации.
25. **Рекомендация.** Для развития сотрудничества на международном и национальном уровнях государствам необходимо принять меры по наращиванию потенциала в области взаимодействия с партнерами и повышению степени взаимного доверия. Этого можно добиться за счет таких мер, как расширение практики прикомандирования и обмена кадрами, создание форума для организации регулярных встреч специалистов, занимающихся борьбой с финансированием терроризма, разъяснение процедур обмена информацией (включая установление четких правил раскрытия информации третьим сторонам) и подготовка соответствующего персонала.
26. **Рекомендация.** В рамках национального законодательства следует предусмотреть положения, позволяющие компетентным органам использовать и развивать неформальные механизмы сотрудничества, включающие изучение полученного опыта и передовой практики. Необходимо обеспечить распространение передовой практики в области формирования и использования механизмов неформального обмена информацией, и государствам следует учитывать такую практику. В дальнейшем может быть рассмотрен вопрос о международном сотрудничестве в данной области с использованием механизмов двустороннего и регионального сотрудничества, а также в рамках системы Организации Объединенных Наций.

С. Сотрудничество с частным сектором

27. **Вывод.** Нормативно-правовое регулирование может препятствовать развитию сотрудничества с частным сектором и даже взаимодействию в рамках отдельных компаний. Например, действующие в разных странах отделения одного и того же банка не всегда в состоянии определить, можно ли им об-

мениваться информацией друг с другом, и в связи с этим достаточно часто, проявляя осторожность, они не обмениваются информацией, которая позволила бы повысить результативность и эффективность их работы по выявлению подозрительных операций и предоставлению информации о них.

28. **Рекомендация.** Необходимо провести анализ трудностей, с которыми сталкиваются частные компании при соблюдении правовых норм, направленных на борьбу с финансированием терроризма, в целях углубления взаимопонимания и укрепления доверия между частным сектором и компетентными органами.
29. **Рекомендация.** Компетентным органам необходимо подготовить для частного сектора руководящие указания, в которых следует четко оговорить, какие формы обмена информацией разрешены, а какие — нет. Эти руководящие указания должны обеспечить выполнение требований в сфере информационного обмена на национальном и международном уровнях.
30. **Рекомендация.** Необходимо принять меры, упрощающие порядок предоставления финансовыми организациями информации о подозрительных операциях как *a)* в рамках обмена информацией между финансовыми организациями, действующими в конкретной стране, так и *b)* в форме трансграничного обмена информацией между отделениями и филиалами отдельных фирм. Это должно быть сделано с учетом положений национального законодательства, предусматривающих процессуальные гарантии и право на неприкосновенность частной жизни.
31. **Вывод.** Принимаемые финансовыми организациями меры по снижению риска во многом определяются соображениями осмотрительности. Частный сектор, исходя из предполагаемого риска самостоятельных операций, может трактовать и применять нормативные положения без учета опыта финансового сектора своей страны. Например, чрезмерно жесткие правовые нормы, не позволяющие использовать дискреционные и основанные на оценке риска подходы, могут ограничивать возможности финансовых организаций по осуществлению коммерческих операций с определенными группами клиентов, которые иногда рассматриваются регламентирующими органами как группы повышенного риска, например некоммерческие организации и компании, занимающиеся переводом денежных средств. Лишение этих организаций доступа к официальным финансовым каналам или создание дополнительных трудностей является, в конечном счете, контрпродуктивным.
32. **Рекомендация.** Необходимо предпринять дополнительные усилия для привлечения частного сектора в целом и финансовых организаций в частности к борьбе с финансированием терроризма в качестве партнеров. Например, компетентным органам необходимо предоставлять больше информации о

реализации, эффективности и разработке финансовых методов борьбы с терроризмом и стремиться к расширению обратной связи в данной сфере. Государствам совместно с финансовыми организациями необходимо тщательно проанализировать вопрос о возможности формирования в рамках этих организаций контрольных подразделений для обеспечения их более масштабного и оперативного участия в расследовании случаев финансирования терроризма, а также в разработке национальной стратегии и политики в данной области.

33. **Рекомендация.** Для содействия в разработке и принятии необходимых правовых норм необходим регулярный диалог между органами государственной власти и частным сектором. Нормативно-правовое регулирование должно предусматривать санкции за несоблюдение действующих правил и защиту от ответственности в случае непреднамеренного их нарушения.
34. **Вывод.** Используя фальшивые документы, удостоверяющие личность, отдельные лица могут обойти предупредительные меры в области БФТ, принимаемые финансовыми организациями и другими учреждениями, обязанными предоставлять соответствующую информацию. В ряде государств принимаются законы, направленные на борьбу с мошенническим использованием удостоверяющих личность документов, предъявления которых требуют финансовые организации, и эти законы эффективно используются для судебного преследования лиц, подозреваемых в отмывании денег, финансировании терроризма и других финансовых преступлениях.
35. **Рекомендация.** Соответствующим международным учреждениям и организациям, действующим на основании своих мандатов, а также государствам необходимо принять соответствующие меры для запрещения мошеннического использования физическими лицами удостоверяющих личность документов, предъявления которых требуют финансовые организации или другие учреждения, обязанные предоставлять соответствующую информацию.

Глава 4

Системы перевода ценностей

Справочная информация

36. Террористы и террористические группировки прибегают к многочисленным методам для перевода денежных средств по всему миру. Они могут использовать официальные финансовые системы и нерегулируемые каналы или просто перевозить через границы наличные денежные средства. Поступает все больше данных о том, что террористические группировки используют уязвимые места системы международной торговли для перемещения ценностей в незаконных целях. Перемещение ценностей имеет принципиальное значение для достижения террористами их целей вне зависимости от того, осуществляется ли такое перемещение в форме внешних потоков финансовых ресурсов от частных доноров, направляемых террористическим сетям или в виде перевода средств, перемещаемых в рамках одной и той же организации. Это также дает властям возможность для выявления террористической деятельности, ее дезорганизации и прекращения дальнейшего финансирования терроризма.
37. Многие считают, что использование нетрадиционных методов перевода денежных средств сопряжено с повышенным риском в связи с неурегулированностью, в той или иной степени, таких операций. Тем не менее непонятно, являются ли неформальные системы перевода ценностей более уязвимыми с точки зрения их преступного использования по сравнению с официальными системами.
38. Новые технологии и другие альтернативные системы заставляют страны пересматривать свои нормативно-правовые системы. В рамках этого процесса страны стали учитывать риск финансирования терроризма (и отмывания денег). Рабочая группа выявляет конкретные проблемы, возникающие в связи с использованием различных систем перевода ценностей, и разрабатывает методы их решения.

А. Необходимость разработки показателей, характеризующих финансирование терроризма

39. **Вывод.** Финансовые организации, как правило, выполняют действующие в рамках БОД/БФТ требования в отношении выявления подозрительных операций и уведомления о них. Проведение анализа типологий и тенденций по-

зволяет им и другим учреждениям, обязанным предоставлять соответствующую информацию, использовать эффективные методы выявления случаев отмывания денег. Однако было проведено мало скрупулезных исследований частоты и значимости применения ряда конкретных форм финансирования терроризма. Помимо прямых нарушений установленных в перечне санкций видов запрещенной деятельности, существует мало признаков, по которым учреждения, докладывающие о подозрительных операциях, могут распознать, что тот или иной вид подозрительной деятельности непосредственно связан с финансированием терроризма.

40. **Рекомендация.** Финансовым организациям следует продолжать выявлять подозрительные операции и предоставлять соответствующую информацию о них, а компетентным органам необходимо взять на себя ответственность за анализ таких операций и определение того, связаны ли они с финансированием терроризма.
41. **Рекомендация.** Государствам и соответствующим международным организациям, действующим на основании своих мандатов, необходимо активизировать усилия, направленные на проведение тщательного количественного и качественного анализа в целях выявления типологий и тенденций. Им также необходимо разработать показатели (виды операций, финансовых инструментов и т. д.), позволяющие установить связь между подозрительными операциями и финансированием терроризма. Такие показатели должны максимально отличаться от показателей, используемых в отношении отмывания денег. Это поможет компетентным органам разработать соответствующие инструкции для финансовых организаций по предоставлению информации об операциях, связанных с финансированием терроризма. Подобный анализ также поможет государствам обеспечить действенность реализуемых правовых норм.

В. Факторы уязвимости системы телеграфных денежных переводов

42. **Вывод.** Существующие стандарты и практика в отношении сбора информации об отправителе телеграфного денежного перевода (информация об отправителе) оставляют определенные лазейки: не все банки соблюдают единые требования в том, что касается предоставления этой информации. Система международных банковских переводов охватывает тысячи организаций, действующих в сотнях стран, что определяет невозможность заключения между ними двусторонних соглашений и бесперспективность попыток обеспечить на межбанковском уровне соблюдение иностранными партнерами нормативов при осуществлении платежных операций.

43. **Рекомендация.** Базельскому комитету банковского надзора (Банк международных расчетов) необходимо продолжить работу по поиску путей ликвидации таких лазеек.

С. Перевозчики наличности

44. Трансграничное перемещение денег в законных и незаконных целях часто осуществляется физическими лицами с использованием транспортных средств. В связи с тем, что этот метод позволяет обойти систему телеграфных переводов, действующие в ее рамках механизмы контроля неэффективны для выявления случаев финансирования терроризма путем использования перевозчиков наличности. Для уменьшения рисков, связанных с физическим перемещением денежных средств, необходимо принять соответствующие меры на государственных границах.
45. **Вывод.** Органы пограничного контроля не всегда обладают необходимыми инструментами или полномочиями, а также требуемым уровнем профессиональной подготовки кадров, чтобы эффективно выявлять или пресекать физическое перемещение наличности через национальные границы в целях финансирования терроризма.
46. **Рекомендация.** На основании обоснованной и объективной оценки риска государствам необходимо наращивать потенциал органов пограничного контроля в области принятия мер по борьбе с финансированием терроризма. Оценка риска поможет обеспечить эффективность принимаемых мер и их соразмерность существующему риску.
47. **Рекомендация.** Государствам необходимо добиваться активизации сотрудничества между таможенными органами и ПФР в целях оптимизации использования собираемой на границе оперативной информации. Как отмечалось выше, повышение информированности ПФР увеличит эффективность аналитической работы и результативность правоприменительной практики.

Д. Альтернативные системы денежных переводов

48. В широком смысле альтернативные системы денежных переводов (АСДП) могут быть определены как «любые системы, используемые для перевода денежных средств из одного места в другое и, как правило, действующие вне банковских каналов»². Это определение охватывает большое число каналов, от крупных и полностью регламентированных многонациональных компаний до действующих инкогнито мелких тайных контор по переводу ценностей. Внимание все больше привлекают АСДП второго типа, действующие

² В соответствии с определением, предложенным ФАТФ в ее Докладе о типологиях ОД/ФТ 2005 года.

неофициально и зачастую бесконтрольно. В этом случае операторы формируют параллельную подпольную финансовую систему, ориентированную на осуществление оперативного и эффективного перемещения ценностей в рамках отдельных стран или между ними. Эта система зачастую функционирует без ведома регламентирующих и правоприменительных органов и, как правило, документы о сделках не являются общедоступными. Кроме того, эти услуги дешевы, что обуславливает их важность для бедных и сельских общин во всех регионах мира. Государства используют различные методы, стремясь снизить риск использования АСДП в качестве канала финансирования терроризма, и с учетом этого опыта Рабочая группа подготовила выводы и рекомендации.

49. **Вывод.** Запрещение АСДП может привести к тому, что операторы уйдут в еще более глубокое подполье, что еще больше затруднит их обнаружение и мониторинг их работы. Рабочая группа считает, что эффективная регистрация является, в целом, более предпочтительным методом, чем запрет. Тем не менее, переход к использованию международных стандартов в области лицензирования или регистрации операторов АСДП вызывает во многих государствах серьезные трудности.
50. **Рекомендация.** Государствам необходимо осуществлять переход к режиму регистрации с учетом местных условий. Международным финансовым учреждениям, региональным организациям и государствам необходимо разработать передовые методы регистрации, учитывая накопленный в различных регионах мира практический опыт, связанный с использованием различных стимулов, в целях охвата системой лицензирования максимального числа участников.
51. **Рекомендация.** Финансовым организациям и другим учреждениям, предоставляющим соответствующую информацию, необходимо (продолжать) сообщать властям обо всех операциях, подозрительных с точки зрения их связи с АСДП, действующих вне официальной финансовой системы, а правительствам необходимо обеспечить создание систем надлежащего контроля.
52. **Вывод.** Несмотря на то, что системы лицензирования и регистрации уже действуют в ряде государств, методология оценки их эффективности отсутствует.
53. **Рекомендация.** Для оказания государствам помощи в регистрации или лицензировании АСДП и переводе их, таким образом, в рамки действия режима БФТ соответствующим международным организациям, действуя на основании своих мандатов, необходимо разработать методологию оценки эффективности инструментов БФТ и определить практику, которая может считаться передовой.

Е. Новейшие технологии

54. Развитие информационно-коммуникационных технологий, происходившее в течение последних десятилетий, способствовало экономическому развитию. Те же изобретения, которые могут использоваться для борьбы с финансированием терроризма, поскольку позволяют фиксировать и выявлять финансовую деятельность, могут также служить инструментом для поддержки финансирования террористов путем формирования новых каналов, через которые террористы имеют возможность вымогать и получать денежные средства. Двойственный характер результатов технического прогресса требует постоянной бдительности со стороны разработчиков политики и представителей правоохранительных органов и разведки для снижения риска террористических актов при одновременном создании условий для экономического развития, что в конечном счете ограничит масштабы действия факторов³, которые ведут к терроризму.
55. В результате отмечаемого в последнее время развития платежных систем происходит быстрое изменение традиционных методов проведения, обработки и регулирования платежных операций⁴. Именно технологические инновации позволяют осуществлять операции через новые каналы и структуры. Среди них наиболее распространенными являются мобильные телефоны, Интернет и кредитные карточки⁵. Каждый из этих трех инструментов характеризуется разными возможностями и уровнем риска. Поскольку эти инструменты стали использоваться для осуществления платежей относительно недавно, правительствам предстоит урегулировать или полностью пересмотреть целый ряд вопросов. Это означает, что осуществляемые с использованием этих каналов финансовые операции могут оказаться вне действия регламентарной системы БОД/БФТ, то есть в «серой зоне», находящейся между рассмотренными выше АСДП и системой официальных финансовых услуг.
56. **Вывод.** Регламентирующие органы не обеспечивают должного контроля за использованием многих новых технологических решений в платежных системах.
57. **Рекомендация.** Необходимо заблаговременно и оперативно выявлять риски, связанные с использованием новых технологий. Органы государственной

³ Дополнительную информацию о том, как экономическое развитие может обеспечить стабильность путем устранения многих угрожающих ей факторов, в частности социального неравенства, см. в недавней публикации Всемирного банка под названием «Finance for All?» (2007).

⁴ К их числу относятся банковские филиалы, банковские автоматы и стандартные интерфейсы, используемые в действующих традиционными методами финансовых организациях.

⁵ Этот перечень, безусловно, не является исчерпывающим, однако на момент разработки настоящего документа эти три нововведения были наиболее популярными среди новых платежных инструментов.

власти должны определить, на какой стадии развития новых технологий необходимо приступить к их регулированию, учитывая тот факт, что некоторые технологические разработки быстро устаревают. Международным финансовым учреждениям (действующим в соответствии с их мандатами), регламентирующим органам и финансовым организациям необходимо повышать степень информированности, а также предоставлять руководящие указания в отношении передовой практики и организовывать обсуждение новых методов регулирования с целью снижения рисков.

58. **Вывод.** Комплексный характер упомянутых финансовых услуг создает дополнительные трудности для правительств после принятия решения об их регулировании. В ряде случаев операторы подвергаются проверке со стороны многочисленных надзорных органов, руководствующихся в своей работе нечеткими или даже противоречивыми правилами. Например, контроль за оплатой услуг мобильной связи может осуществляться телефонными компаниями и органами финансового контроля, предъявляющими различные требования к фиксации данных⁶.
59. **Рекомендация.** Регулирование систем перевода ценностей должно осуществляться в каждой стране под общим контролем одного контролирующего органа. В случае необходимости участия нескольких органов действующие нормативно-правовые акты должны предусматривать их распространение на всех операторов, а также содержать разъяснения в отношении того, какой орган регулирует деятельность каждого из них.
60. **Вывод.** Ряд новых технологий, например использование цифровых валют, позволяет создать платежные системы, не привязанные к отдельной стране, а охватывающие многие страны через Интернет. Действие таких систем порождает юрисдикционные проблемы для регламентирующих и правоохранительных органов.
61. **Рекомендация.** Регламентирующим органам необходимо рассмотреть вопрос о разработке критериев для определения ответственности за надзор в рамках таких систем, с тем чтобы обеспечить надлежащий контроль за их работой и учет осуществляемых в их рамках трансграничных операций по переводу ценностей.

⁶ Chatain, Pierre, Raul Hernandez-Coss, Kamil Borowik and Andrew Zerzan. «Integrity in Mobile Phone Financial Services». World Bank, Working Paper 146 (2008).

Глава 5

Некоммерческие организации

Справочная информация

62. Некоммерческая организация (НКО) — это широкий термин, используемый для характеристики множества организаций, от товариществ собственников жилья до общественных организаций, занимающихся сбором средств для оказания чрезвычайной помощи в других странах. Этот сектор огромен. Его операционные расходы составляют около 1,3 трлн. долл. США⁷, что равно величине валового внутреннего продукта Соединенного Королевства или Франции. В нем занято больше работников, чем в 50 крупнейших корпорациях мира, вместе взятых, а общая численность занятых в этом секторе во всем мире составляет более 40 млн. чел.⁸. Важную роль НКО в построении общества трудно оценить количественно, однако представление о ней дают данные об объеме финансовых средств, которые эти организации ежегодно направляют на содействие экономическому развитию — 20 млрд. долл. США в 2006 году⁹. Во многих странах, включая крупнейшего донора — Соединенные Штаты, объем пожертвований равен объему иностранной помощи или превышает его. Все это определяет чрезвычайно важную роль НКО в глобальной экономике, и, в первую очередь, для развивающихся стран.
63. НКО также относятся к числу многочисленных структур, считающихся потенциально уязвимыми с точки зрения возможности их незаконного использования для финансирования терроризма. Государства стремятся реализовать на практике меры БФТ, направленные на снижение риска, связанного с деятельностью НКО. Однако фактический уровень риска, создаваемый этим сектором, остается неопределенным, так же как и то, насколько эффективны существующие методы его снижения. Основным методом, который имеется в распоряжении государств, стремящихся защитить данный сектор от противоправных операций и удушающего чрезмерного регулирования, продолжает оставаться повышение информированности финансовых организаций, органов государственной власти и самих НКО о возможных рисках.

⁷ Университет Джона Хопкинса. Оценка, сделанная в рамках Проекта по сравнительному анализу некоммерческого сектора. Данные приводятся в долл. США по курсу 2004 года.

⁸ Университет Джона Хопкинса. Оценка численности персонала НКО в 36 странах, сделанная в рамках Проекта по сравнительному анализу некоммерческого сектора; при этом 55 процентов численности сотрудников относятся к категории оплачиваемого персонала.

⁹ Оценка ОЭСР. Данные приводятся в долл. США по курсу 2006 года.

64. **Вывод.** Деятельность НКО создает возможности для финансирования терроризма и в связи с этим влечет за собой потенциальный риск, хотя в то же время эти организации играют важнейшую роль в устранении причин, порождающих терроризм. НКО чрезвычайно важны, поскольку снижают привлекательность терроризма путем укрепления социальных структур и расширения межобщинного диалога и понимания. Предпринимаемые усилия могут предотвратить возникновение причин, способствующих распространению радикальной идеологии. Меры БФТ, принимаемые без учета этих соображений, способны деформировать сложившуюся ситуацию и, в итоге, нанести ущерб. Необходимо реально оценивать масштабы фактического использования этого сектора для финансирования терроризма. В процентном отношении к общему объему финансовых потоков НКО сумма средств, связанных с финансированием терроризма, представляется весьма незначительной.
65. **Рекомендация.** Государствам необходимо избегать обобщений, связывая деятельность НКО с финансированием терроризма, поскольку такие заявления преувеличивают масштабы угрозы и наносят необоснованный вред всему сектору НКО.
66. **Вывод.** Необходимо понимать различие между НКО, которые используются лицами, финансирующими терроризм, и НКО, непосредственно замешанными в финансировании терроризма. На практике встречаются оба варианта, однако типология, используемая при составлении отчетности и анализе, не всегда это отражает.
67. **Рекомендация.** Правоприменительные меры должны соответствовать характеру противоправных действий. Как правило, не следует прекращать деятельность всей НКО из-за одного подозреваемого лица. Принимаемые меры должны носить соразмерный характер и учитывать конкретный риск, например удаление подозрительного попечителя или закрытие отделения для уменьшения риска при обеспечении возможности продолжения работы НКО.
68. **Вывод.** Меры БФТ преследуют те же цели, что и меры по смягчению последствий, принимаемые в рамках борьбы с другими финансовыми преступлениями. Например, действующие в отношении НКО принципы аудита и раскрытия финансовой информации аналогичны мерам, принимаемым для снижения риска мошеннических действий.
69. **Рекомендация.** Любые действия по нормативно-правовому регулированию, направленные на борьбу с финансированием терроризма некоммерческими организациями или через них, должны рассматриваться в качестве состав-

ного элемента более масштабных усилий по повышению прозрачности сектора НКО, включая такие аспекты деятельности, как управление, финансирование и взаимоотношения с партнерскими организациями, и дальнейшему укреплению сектора в целом. Государствам необходимо обратить внимание на позитивно воспринимаемые системы нормативно-правового регулирования и привлекать НКО к разработке таких систем. Необходимо максимально использовать информацию, уже имеющуюся в распоряжении правительств или органов, регулирующих деятельность данного сектора, с тем чтобы не предъявлять НКО чрезмерных и обременительных требований в отношении отчетности.

70. **Рекомендация.** Для уменьшения лежащего на НКО бремени регулирования те, кто вводит в действие соответствующие правила, должны обеспечить проведение оценки риска, позволяющей НКО сосредоточить усилия на соблюдении этих правил в ситуациях с повышенным уровнем риска и при выполнении обязательств исходить из принципа «наибольших усилий». Этот принцип предполагает, что НКО должна добросовестно сделать все, что от нее в разумных пределах ожидается, для выполнения своих обязательств.
71. **Вывод.** При некоторых обстоятельствах, в том числе во время гуманитарных кризисов, в отсутствие достоверной документации, при недостатке действующих при регистрации требований и ограниченности имеющихся у НКО ресурсов, определенные требования в отношении аудита могут быть недостижимыми. Известны случаи, когда меры борьбы с финансированием терроризма помешали доставить помощь тем, кто в ней нуждался. Это может создать вакуум, в условиях которого террористические организации фактически оказывают гуманитарную помощь и наращивают политическую поддержку, тем самым подрывая усилия по обузданию терроризма и предотвращению его финансирования.
72. **Рекомендация.** Контроль должен быть соразмерен риску неправомерных действий. В отношении НКО это означает, что государствам необходимо обеспечивать законные методы доставки помощи во время гуманитарного кризиса, предусматривая возможность использования других НКО, которые находятся вне подозрений, и учитывая важность построения гражданского общества.

Глава 6

Замораживание активов

Справочная информация

73. Одним из центральных элементов глобальных усилий, направленных на подрыв системы финансирования терроризма, является замораживание активов тех или иных физических и юридических лиц. Совет Безопасности Организации Объединенных Наций начал использовать эту практику в конце 1990-х годов в качестве средства воздействия на конкретных субъектов без введения санкций против страны в целом. Соблюдение режима замораживания активов в мире в целом остается неудовлетворительным. Многие страны не располагают нормативно-правовой базой, позволяющей незамедлительно замораживать денежные средства террористов. Кроме того, даже в случае наличия такой базы она не всегда используется достаточно эффективно. Например, финансовые организации и органы государственной власти иногда вынуждены прилагать огромные усилия, чтобы добиться уточнения или проверки фамилии соответствующего лица.
74. Вторая проблема, возникающая при замораживании активов, связана с *резолюцией 1373 (2001) Совета Безопасности*. В соответствии с *резолюцией 1267 (1999) Совета Безопасности* и принятыми в ее развитие резолюциями Совет Безопасности вносит фамилии лиц, связанных с движением «Талибан», организацией «Аль-Каида», Усамой бен Ладеном и их пособниками, в публичный список Организации Объединенных Наций, содержащий перечень физических и юридических лиц, в отношении которых действует режим санкций. Вместе с тем, *резолюция 1373 (2001)* призывает государства самостоятельно выявлять связанных с терроризмом в целом физических и юридических лиц, денежные средства и активы которых должны быть заблокированы. *Резолюция 1373 (2001)* также содержит призыв к государствам обмениваться информацией о фамилиях лиц, подозреваемых ими в терроризме, а это означает, что получающее такую информацию государство должно решать, как использовать эту информацию и реагировать на возможный запрос иностранного государства о замораживании активов. Все это требует развития двустороннего сотрудничества, наличия доверия, а также политических и правовых инструментов, включая механизмы проверки обоснованности замораживания средств в соответствии с подобными запросами. Стандарты ФАТФ призывают государства самостоятельно решать, что является обоснованным, а что — нет.

75. Еще одна проблема состоит в том, что многие сомневаются, должным ли образом соблюдены процессуальные права физических и юридических лиц, вносимых в перечень в рамках реализации положений *резолюции 1267 (1999)*. При этом, вероятно, наибольшее значение имеет недавнее решение Европейского суда, вынесенное в рамках совместного производства по делам Кади и Международного фонда «Баракаат» (3 сентября 2008 года). Согласно этому решению, в соответствии с законодательством ЕС осуществление *резолюции 1267 (1999)* нарушает процессуальные права и права человека, в частности, в связи с непредоставлением лицам, подпадающим под действие санкций, информации о том, что они включены в перечень, и отсутствием каких бы то ни было механизмов, которые включенные в перечень лица могли бы использовать для опротестования.

А. Повышение степени обоснованности и законности включения в перечень

76. **Вывод.** Государства и суды ставят под сомнение правомерность использования предусмотренных *резолюцией 1267* процедур включения в перечень и, соответственно, предусматриваемого ею режима замораживания активов. Надежность и эффективность системы зависят от того, насколько она справедлива, законна и воспринимается в качестве таковой.
77. **Рекомендация.** Государствам, применяющим режим санкций, необходимо максимально обеспечить соблюдение в полном объеме прав частных лиц в отношении получения ими информации о предъявленных обвинениях, а также права быть выслушанными. Физические лица также должны быть ознакомлены с процедурой включения в перечень.
78. **Вывод.** В целях достижения договоренностей на международном уровне были подготовлены соответствующие резолюции, предусматривающие возможность реализации конкретных мер Комитетом Совета Безопасности¹⁰ и каждым государством. Следует отметить отсутствие единых, согласованных на национальном или региональном уровне стандартов в отношении перечней, что создает практические проблемы для финансовых организаций и других юридических лиц, стремящихся к их соблюдению.
79. **Рекомендация.** На основании мероприятий, предусмотренных *резолюцией 1822 (2008) Совета Безопасности*, национальным органам государственной власти необходимо принять единый стандарт национальных и региональных перечней с согласованными обязательными информационными поля-

¹⁰ Комитет Совета Безопасности, учрежденный резолюцией 1267 (1999) по организации «Аль-Каида» и движению «Талибан» и связанным с ними лицам и организациям.

ми, содержащих максимальный объем идентификационной информации, включая транслитерацию фамилий. Это должно облегчить работу финансовых организаций и осуществляющих контроль за их деятельностью органов и повысить общий уровень соблюдения существующих норм и правил.

80. **Вывод.** Вторая по значимости проблема заключается в том, что включение большого числа лиц в различные перечни ограничивает возможности финансовых организаций сосредоточить свое внимание на тех из них, которые, согласно законодательству отдельных стран, являются значимыми с финансовой точки зрения. Особенно это касается государств, финансовых организаций и других субъектов, не располагающих необходимыми возможностями для проверки лиц, включенных в перечень.
81. **Рекомендация.** При рассмотрении возможностей расширения перечня лиц, подпадающих под действие санкций, государствам необходимо обращать особое внимание на включение в него тех, кто осуществляет финансирование терроризма (то есть лиц, фактически располагающих активами).
82. **Вывод.** Существует определенное недопонимание в отношении обязательств государств, предусмотренных многочисленными резолюциями Совета Безопасности о борьбе с финансированием терроризма.
83. **Рекомендация.** Совету Безопасности самостоятельно и с использованием возможностей соответствующих групп экспертов необходимо стремиться повысить степень информированности и понимания в отношении серьезных различий в обязательствах государств, предусмотренных *резолюцией 1267 (1999)* и резолюциями, принятыми в ее развитие, с одной стороны, и *резолюцией 1373 (2001)* — с другой.
84. **Вывод.** Несмотря на то, что порядок замораживания активов, предусмотренный *резолюцией 1267 (1999)*, представляет собой инструмент административного регулирования (в отличие от криминально-уголовных инструментов) и предназначен для оперативного предотвращения возникновения конкретных угроз, в ряде стран он предполагает проведение множества длительных процедур юридического характера, прежде чем будут приняты необходимые меры. Такой подход может снизить эффективность реализации режима санкций, поскольку он дает физическим и юридическим лицам, включенным в перечень, время для перемещения или сокрытия своих денежных средств и уведомления террористов о выявлении их сети.
85. **Вывод.** Иногда людей ошибочно принимают за тех, чьи фамилии включены в перечень. Оперативность при снятии с них подозрений имеет большое значение с точки зрения правосудия и прав человека, а также с учетом необходимости сохранить законность процесса при внесении в перечень. Для уско-

рения размораживания активов лиц, ошибочно принятых за включенных в перечень, финансовым организациям необходимы руководящие указания по данному вопросу.

86. **Рекомендация.** На национальном уровне руководящие указания должны предоставляться правительствами, распространяющими информацию о передовой практике в области размораживания активов. Государства также могут рассмотреть вопрос о создании национальной справочной службы для финансовых организаций по вопросам, связанным с замораживанием/ размораживанием активов.
87. **Вывод.** Лица, финансирующие терроризм, могут избежать замораживания активов путем регистрации под именем/названием, отличающимся от включенного в перечень. Используя новое имя/название, они могут действовать беспрепятственно.
88. **Рекомендация.** Правительствам рекомендуется разработать национальный механизм, позволяющий замораживать финансовые средства организаций, фактически включенных в перечни, но действующих под маской нового юридического лица. На национальном уровне уже действуют системы, использующие передовые методы снижения риска. Например, в одной из стран закон позволяет, на основании соответствующего распоряжения, незамедлительно включать в перечень новые юридические лица таким же образом, как в него включаются террористические организации, с последующим проведением юридической экспертизы.
89. **Вывод.** Включение юридических лиц в перечень представляет особенно сложную задачу для органов государственной власти и представителей частного сектора при исполнении постановлений о замораживании активов. Эти сложности определяются действием принципов собственности, контроля и объединения.
90. **Рекомендация.** При включении организаций в перечень государства должны предоставлять финансовым институтам достаточную информацию для четкого соблюдения вышеуказанных принципов.

В. Расширение охвата заинтересованных сторон

91. **Вывод.** В целях обеспечения эффективности режима замораживания к его соблюдению следует привлекать все заинтересованные стороны. В настоящее время степень участия частного сектора и уровень сотрудничества с ним являются недостаточными.
92. **Рекомендация.** Необходимо расширить участие частного сектора. Этого можно добиться, например, путем предоставления свободного доступа к

системе представителям частного сектора, которые стремятся использовать базу данных о лицах, включенных в перечень в соответствии с *резолюцией 1267 (1999)*, и резолюциями, принятыми в ее развитие.

93. **Вывод.** Наличие многочисленных и отличающихся друг от друга перечней, подготовленных правительствами разных стран и региональными организациями, затрудняет соблюдение соответствующих норм. Финансовые организации, имеющие отделения в нескольких странах, не всегда могут понять, где и на основании каких полномочий они должны руководствоваться тем или иным из существующих перечней, особенно в тех случаях, когда отдельные страны стремятся заставить финансовые организации соблюдать установленные ими правила в любой точке земного шара.
94. **Рекомендация.** Государствам необходимо проявлять осмотрительность и стремиться избегать проблем или решать их в тех случаях, когда положения нормативно-правового регулирования, требующие от финансовых организаций предоставления отчетности или налагающие на них иные правовые обязательства, вступают в противоречие с соответствующими нормами и правилами, действующими в другой стране. Сфера действия перечня, будь то на глобальном, региональном или национальном уровне, должна быть четко определена, с тем чтобы финансовые организации имели представление о географических рамках, в которых следует руководствоваться этим перечнем.
95. **Вывод.** В финансовых организациях размещена лишь часть активов террористов. Такие активы, включая неденежные, могут быть размещены и в нефинансовых организациях.
96. **Рекомендация.** Государствам необходимо создать механизм национальной политики, позволяющий обеспечить выполнение обязательств по замораживанию, а также распространение соответствующих перечней в рамках деятельности не только финансовых организаций, но и всех институтов, которые могут иметь отношение к выявлению активов террористов (например, бюро регистрации недвижимости, нефинансовые коммерческие организации и другие организации, в которых могут быть размещены денежные или неденежные активы террористов).

С. Координация усилий до включения в перечень

97. **Вывод.** Задержка с осуществлением на национальном уровне может позволить террористам вывезти свои финансовые средства до того, как в стране вступит в силу постановление о замораживании активов.
98. **Рекомендация.** Правительствам необходимо располагать процедурами автоматического выполнения постановлений Организации Объединенных

Наций о замораживании активов, включая юридические обязательства финансовых институтов (или других организаций, имеющих доступ к содержащейся в перечнях Организации Объединенных Наций информации) по временному замораживанию активов после получения данных о принятии Организацией Объединенных Наций соответствующего постановления, с последующим подтверждением в форме правительственного указа или распоряжения.

99. **Рекомендация.** Правительство, предлагающее включить физическое или юридическое лицо в перечень, должно предусмотреть возможность предоставления необходимой информации всем странам, где, по его мнению, могут находиться активы этого лица, еще до фактического внесения. Возможно, Совет Безопасности сочтет необходимым рассмотреть процедуру немедленного оповещения миссий Организации Объединенных Наций о вносимых в перечень данных еще до их официального опубликования. Это позволит более оперативно информировать правительство каждой страны о включении в перечень того или иного лица.
100. **Вывод.** В целях получения оперативной информации иногда не следует немедленно замораживать активы террористов. Например, позволяя террористам перемещать финансовые средства в рамках структуры своей организации в течение определенного времени, можно выявить неизвестных ранее действующих лиц и активы или получить более подробные сведения о характере их деятельности.
101. **Вывод.** Тщательное планирование времени внесения подозреваемого лица в перечень может позволить обеспечить баланс между необходимостью сбора оперативной информации о террористической сети и лишением террористической организации доступа к экономическим ресурсам.
102. **Рекомендация.** Возможно, Совет Безопасности сочтет необходимым рассмотреть вопрос об условиях, при которых он может отложить принятие постановления о замораживании активов в соответствии с *резолюцией 1267 (1999)*, с тем чтобы позволить провести следственный мониторинг активов в интересах проводимого расследования.

Авторы доклада

Члены ЦГОКМ

Международный валютный фонд

Эль-Коури, Шади

Кириякос-Саад, Надим

Майерс, Джозеф

Тони, Жан-Франсуа

Всемирный банк

Мерикан-Чеонг, Латифа

Ваккани, Маттео

Ван дер Дос де Вильбуа, Эмиль

Зерзан, Эндрю

Управление ООН по наркотикам и преступности

Де Фео, Майкл

Дедаини, Йо

Кулешник, Ирка

Лаборд, Жан-Поль

Меркс, Дирк

О'Салливан, Патрик

Пилгрим, Джулия

Путуппалли, Джордж

Рутстром-Руин, Сесилия

Треззо, Андреа

Исполнительный директорат Контртеррористического комитета

Джойс, Элизабет

Группа по наблюдению Комитета-1267

Барретт, Ричард

ИНТЕРПОЛ

Курто, Жак

Керстен, Ульрих

Рагг, Микаэла

Канцелярия ЦГОКМ

Нойтце, Ян

Ву, Энн

Другие международные организации

Крокер, Кэрен

Совет Европы

Грин, Карлтон

Бывший сотрудник Группы по наблюдению за санкциями против «Аль-Каиды» и «Талибана»

Государственный сектор

Аргентина

Барбачча, Хосе С.

Федеральный прокурор

Биагош, Зенон

Центральный банк Аргентины

Ди Паскуале, Фернандо

Центральный банк Аргентины

Австрия

Фуртнер, Давид

Федеральное министерство внутренних дел

Бельгия

Делепьер, Жан Клод

Отдел обработки финансовой информации

Канада

Адамс, Бил

Бывший полицейский Королевской конной полиции Канады

Бэйтман, Пол

Королевская конная полиция Канады

Интшер, Хорст

Бывший сотрудник Центра по анализу финансовых операций и отчетов

Рейнольдс, Рик

Бывший полицейский Королевской конной полиции Канады

Египет

Эс-Сиви, Адель

Египетская группа по борьбе с отмыванием денег

Франция

Вернер, Франсуа

Tracfin (Служба финансового мониторинга)

Германия

Шмитт, Мартин

Bundeskriminalamt (Федеральная уголовная полиция)

Израиль

Иегуда, Шаффер

Управление по борьбе с отмыванием денег

Италия	
Мареска, Джузеппе	Министерство экономики и финансов
Нарди, Алессио	Guardia di Finanza (Служба финансового мониторинга)
Ливан	
Абу Дахер, Адель	Внутренние силы безопасности
Карниб, Мусса	Внутренние силы безопасности
Наср, Марун	Внутренние силы безопасности
Нассар, Пьер	Внутренние силы безопасности
Нигерия	
Окауру, А. Б.	Группа финансовой разведки
Нидерланды	
Бох, Тим	Служба разведки
Филиппины	
Акино, Вик	Группа финансовой разведки
Катар	
Аль-Махмуд, Турки	Бюро государственной безопасности
Швейцария	
Мартинес, Дамиен	Bundeskriminalpolizei (Федеральная криминальная полиция)
Моери, Рейнхард	Управление по борьбе с отмыванием денег
Штадлер, Штефан	Управление по борьбе с отмыванием денег
Таиланд	
Прайонрат, Сиханат	Управление по борьбе с отмыванием денег
Объединенные Арабские Эмираты	
Ас-Суваиди, Султан Бин Нассер	Центральный банк ОАЭ
Соединенное Королевство	
Ларам, Уэйн	Управление финансовых служб
Робинсон, Филип	Управление финансовых служб
Соединенные Штаты	
Понси, Чип	Казначейство США
Филипп, Джулия	Казначейство США

Частный сектор

Бехран, Сепидех	Ассоциация американских банкиров
Коглан, Роберт	BNP PARIBAS
Кроу, Эдвард Ф.	JPMorgan Chase & Co
Кашинг, Роберт	Банковская корпорация Сумитомо Мицуи
Деннисон, Билл	BMO Corporate
Гангули, Индранил	Ассоциация германских банков государственного сектора
Кетли, Алан	HSBC
Лэнгфорд, Вильям	JPMorgan Chase & Co
Лаубер, Майкл	Ассоциация банкиров Лихтенштейна
Маир, Джон	Western Union
Макгиннис, Джеймс	BNP PARIBAS
Маквикер, Майк	Standard Chartered Bank
Митчелл, Эндрю	Furnival Chambers
Мо, Серена Д.	Citigroup
Манро, Стивенсон	UBS Investment Bank
Пеше, Тереза	HSBC
Рено, Валери	Societe Generale
Садук, Рашид	Адвокат
Швандер, Дэвид	Европейская ассоциация государственных банков
Скифо, Франк	Bank of Tokyo-Mitsubishi UFJ Ltd
Скотто, Сальваторе	Bank of America
Смолл, Рик	American Express
Стокдэйл, Ричард	Lloyds TSB Global Services Private Ltd
Верберк, Марк	Fortis Bank N.V.
Вегштейн, Йоханнес	Deutsche Bank
Вернер, Роберт	Merrill Lynch
Уайт, Тимоти Р.	Banker's Toolbox Incorporated
Зивертс, Питер	Western Union

Научные круги и гражданское общество

Бьерстекер, Том	Университет Брауна
Экерт, Су Е.	Университет Брауна
Хусин, Гунаван	Консорциум за борьбу с финансированием терроризма
Пассас, Никос	Северо-Восточный университет (Бостон)
Романюк, Питер	Колледж уголовного правосудия имени Джона Джея
Шо-Гамильтон, Джеймс	Гуманитарный форум

Целевая группа по осуществлению контртеррористических мероприятий выражает признательность правительствам Германии и Швейцарии за большую поддержку, оказанную этому проекту.