

**Совет Безопасности**

Distr.: General
3 June 2020
Russian
Original: English

Письмо Председателя Комитета Совета Безопасности, учрежденного резолюцией 1373 (2011) о борьбе с терроризмом, и Председателя Комитета Совета Безопасности, учрежденного резолюциями 1267 (1999), 1989 (2011) и 2253 (2015) по «Исламскому государству Ирака и Леванта» (ДАИШ), «Аль-Каиде» и связанным с ними лицам, группам, предприятиям и организациям, от 3 июня 2020 года на имя Председателя Совета Безопасности

От имени Комитета Совета Безопасности, учрежденного резолюцией 1373 (2011) о борьбе с терроризмом, и Комитета Совета Безопасности, учрежденного резолюциями 1267 (1999), 1989 (2011) и 2253 (2015) по «Исламскому государству Ирака и Леванта» (ИГИЛ) (ДАИШ), «Аль-Каиде» и связанным с ними лицам, группам, предприятиям и организациям, имеем честь сослаться на пункт 36 резолюции 2462 (2019) от 28 марта 2019 года, в котором Совет просил эти два Комитета провести в 12-месячный срок совместное специальное заседание по угрозам и тенденциям в сфере финансирования терроризма, а также по осуществлению положений этой резолюции. Имеем честь сослаться также на пункт 37 той же резолюции, в котором Совет просил Исполнительный директорат Контртеррористического комитета и Группу по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями подготовить в преддверии этого совместного специального заседания доклад о мерах, принятых государствами-членами для пресечения финансирования терроризма.

В этой связи имеем честь препроводить подготовленный во исполнение пункта 37 резолюции 2462 (2019) Совета Безопасности совместный доклад Исполнительного директората Контртеррористического комитета и Группы по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями о мерах, принятых государствами-членами для пресечения финансирования терроризма (см. приложение).



Будем признательны, если настоящее письмо вместе с приложением к нему будет доведено до сведения членов Совета Безопасности и издано в качестве документа Совета.

(Подпись) Каис **Кабтани**
Председатель Комитета Совета Безопасности,
учрежденного резолюцией [1373 \(2001\)](#) о борьбе с терроризмом

(Подпись) Диан Трианшах **Джани**
Председатель Комитета Совета Безопасности,
учрежденного резолюциями [1267 \(1999\)](#), [1989 \(2011\)](#) и [2253 \(2015\)](#)
по «Исламскому государству Ирака и Леванта» (ДАИШ),
«Аль-Каиде» и связанным с ними лицам,
группам, предприятиям и организациям

Приложение

**Совместный доклад Исполнительного директората
Контртеррористического комитета и Группы
по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями,
учрежденной резолюциями [1526 \(2004\)](#) и [2253 \(2015\)](#)
по «Исламскому государству Ирака и Леванта» (ИГИЛ)
(ДАИШ), «Аль-Каиде», «Талибану» и связанным с ними
лицам и организациям, о мерах, принятых государствами-
членами для пресечения финансирования терроризма,
подготовленный во исполнение пункта 37 резолюции [2462](#)
[\(2019\)](#) Совета Безопасности**

Резюме

28 марта 2019 года Совет Безопасности принял резолюцию [2462 \(2019\)](#), в которой консолидируются его предыдущие резолюции о противодействии финансированию терроризма, подчеркивается центральная роль Организации Объединенных Наций, в частности Совета, в борьбе с терроризмом и содержится призыв к новым мерам, направленным на предотвращение и пресечение финансирования терроризма. Принятие резолюции отражает сохраняемую Советом решимость лишать террористов средств, других финансовых активов и экономических ресурсов, а также не давать им доступа к финансовой системе и другим экономическим секторам, уязвимым для финансирования терроризма.

В пункте 37 названной резолюции Совет Безопасности просит Исполнительный директорат Контртеррористического комитета и Группу по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями, учрежденную резолюциями [1526 \(2004\)](#) и [2253 \(2015\)](#) по «Исламскому государству Ирака и Леванта» (ИГИЛ) (ДАИШ), «Аль-Каиде», «Талибану» и связанным с ними лицам и организациям, подготовить доклад о мерах, принятых государствами-членами для пресечения финансирования терроризма. Директорат и Группа по наблюдению предложили государствам-членам заполнить вопросник о мерах, принятых для пресечения финансирования терроризма, и о вызовах, обнаруженных при осуществлении мер, предписываемых Советом в связи с проблемой финансирования терроризма. В добавлении I к настоящему докладу приводится полный текст этого вопросника, а в добавлении II — список государств, представивших ответы на вопросник.

В настоящем докладе содержится анализ ответов государств на вопросник и приводятся выводы, сделанные на основе этих ответов. Цель доклада — дать более глубокое представление о мерах, принимаемых государствами для пресечения финансирования терроризма, в том числе путем эффективного осуществления мер, предписываемых соответствующими резолюциями Совета Безопасности. В нем также делается попытка осветить вызовы, с которыми государства сталкиваются в деле пресечения финансирования терроризма. Ответы государств на вопросник отражают глубокую приверженность международного сообщества тому, чтобы поддерживать широкий спектр правовых и политических мер, призванных лишать террористические группы доступа к финансированию и финансовым услугам.

На основе ответов, поступивших от 112 государств-членов, в докладе проводится обзор мер, принимаемых государствами-членами в порядке внедрения международных стандартов противодействия финансированию терроризма, их удачных наработок в этой сфере и вызовов, с которыми они при этом сталкиваются. Анализ ответов государств обнаруживает целостное понимание требований к противодействию финансированию терроризма, включая наличие правовой базы, необходимой для эффективности такого противодействия, а также мер по замораживанию активов и применению санкций, изложенных в резолюциях 1267 (1999) и 1373 (2001) Совета Безопасности и в последующих его резолюциях. Он обнаруживает также, что определенные меры по противодействию финансированию терроризма, предусмотренные в резолюции 2462 (2019), до сих пор не опробованы или не полностью введены в действие.

В своем вопроснике Директорат и Группа по наблюдению запросили информацию о том, как государства осуществляют санкционные меры, предусмотренные в резолюциях 1267 (1999) и 1373 (2001), в том числе: производится ли замораживание активов, подпадающих под такие меры, и как оно производится; как о применении санкций уведомляются соответствующие затрагиваемые стороны; как государства определяют требование о «безотлагательном» применении санкций в случае, когда речь о лицах и организациях из перечня, который ведется в соответствии с резолюцией 1267 (1999) («санкционный перечень в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и “Аль-Каиды”»). Подавляющим большинством государств-респондентов созданы механизмы для уведомления (в основном по Интернету) о занесении в санкционный перечень в соответствии с резолюцией 1267 (1999) и для предписывания мер, обязательных к исполнению соответствующими финансовыми учреждениями. Однако в том, что касается осуществления санкционных мер нефинансовыми субъектами, наблюдается более разнородная картина. У примерно двух третей государств-респондентов понятие «безотлагательно» определяется как 24 часа или менее. Рядом государств было отмечено, что в соответствующих резолюциях Совета Безопасности понятие «безотлагательно» не оговаривается конкретным промежутком времени.

Что касается самостоятельного объявления субъектов подпадающими под санкции и замораживания их активов на основании резолюции 1373 (2001), то большинство государств сообщили, что не прибегали к такому объявлению или к замораживанию таких активов. При этом только половиной государств, объявлявших лиц или организации подпадающими под санкции на основании резолюции 1373 (2001), применялось замораживание их активов или тестировалось действие юридических гарантий (например, право обжалования и предоставление частичного доступа к замороженным средствам). Лишь немногие государства сообщили, что представляли третьим сторонам или получали от третьих сторон запросы об объявлении лиц или организаций подпадающими под санкции. Большинство государств (в том числе большинство государств, которым случалось замораживать активы) обнаруживают свои перечни замороженных активов.

Большинство государств провели оценку риска финансирования терроризма как часть своей национальной оценки рисков или как часть более широкой оценки, посвященной риску отмывания денег, и утвердили стратегию противодействия финансированию терроризма, реализуемую посредством многосторонней координации — формализованной или неформальной. Большинство государств-членов сообщили также о недавнем пересмотре своих законов о противодействии финансированию терроризма. Судя по всему, такие законы государств в целом охватывают финансирование террористических актов, террористических организаций и отдельных террористов для любых целей, однако сохраняются недостатки с реализацией тех законоположений, которые затрагивают всякого рода

экономические ресурсы, не являющиеся финансовыми активами, и финансирование поездок иностранных боевиков-террористов.

Большинство государств сообщили о совместной работе с правоохранительными органами, судебной властью, подразделениями финансовой разведки, частным сектором и некоммерческими организациями. Большинство из них также старались повышать информированность о рисках финансирования терроризма, налаживая государственно-частные партнерства и устраивая разъяснительные кампании. Однако степень сотрудничества значительно варьируется. Наблюдается мало примеров формализованных государственно-частных партнерств и механизмов консультаций с гражданским обществом (в том смысле, в каком эти понятия определяются Группой разработки финансовых мер (ФАТФ)), нацеленных на оценку рисков финансирования терроризма, которые присущи некоммерческому сектору. Поступившие ответы позволяют также говорить о том, что государства сталкиваются со сложностями при подыскании таких политических решений или практических мер, которые позволяли бы в соответствии с пунктом 24 резолюции 2462 (2019) учитывать потенциальное влияние этих мер на сугубо гуманитарную деятельность, в том числе медицинскую, которая проводится беспристрастными гуманитарными субъектами.

Большинство государств считают, что эффективное пресечение финансирования терроризма будет требовать более эффективных механизмов координации как на национальном, так и на международном уровнях. Отмечая актуальность и потенциальную эффективность санкционных мер Организации Объединенных Наций, в частности мер по замораживанию активов, государства вместе с тем высказали озабоченность по поводу сложностей, связанных с объявлением субъектов подпадающими под санкции, и по поводу неравномерного осуществления санкционных мер в разных районах мира.

Помимо сложностей, связанных с обнаружением транзакций как через официальную, так и через неформальную финансовую систему, в число чаще всего упоминаемых сложностей входят необходимость интеграции финансовой разведки в контртеррористические усилия, нехватка усиленных и специализированных исследовательских и правоприменительных возможностей, а также отставание правовой базы от быстрой эволюции финансовых инструментов и методов финансирования терроризма.

Методология

В настоящем докладе отражены ответы 112 государств-членов. Сначала государствам было предоставлено на ответ два месяца, однако позднее этот срок был продлен, чтобы обеспечить более широкое участие и способствовать более содержательному и масштабному анализу.

В некоторых случаях ответы государств оказались неполными. Отмечены также менее многочисленные случаи, когда в представленных ответах просматривались отличия от той информации, которая содержится в оценках, проведенных от имени Контртеррористического комитета его Директоратом, в отчетах о взаимной оценке, составленных по линии ФАТФ или региональных органов по типу ФАТФ, или в других публично доступных источниках информации. Ввиду ресурсоемкости перекрестной сверки ответов со сведениями из других источников было решено рассмотреть только информацию, содержащуюся в ответах. Подавляющее большинство ответов отражают решимость государств предоставлять всеобъемлющую и детальную информацию.

I. Осуществление санкционных мер в соответствии с резолюциями 1267 (1999) и 1373 (2001) Совета Безопасности

1. Вопросник начинается с вопросов о том, как государствами-членами применялись санкции против лиц и организаций, включенных в санкционный перечень в отношении «Исламского государства Ирака и Леванта» (ИГИЛ) (ДАИШ) и «Аль-Каиды». У государств спрашивают, подавались ли ими обновления к перечню, ведущемуся в соответствии с резолюцией 1267 (1999), предлагались ли ими новые позиции к нему, выявлялись ли ими подходящие активы и подвергались ли они ими замораживанию (и если да, то какова стоимость таких активов). У государств спрашивают также, каковы способы передачи информации между национальными властями и частным сектором.
2. Двадцать два процента ответивших государств-членов заявили, что представляли запросы или обновления Комитету Совета Безопасности, учрежденному резолюциями 1267 (1999), 1989 (2011) и 2253 (2015) по ИГИЛ (ДАИШ), «Аль-Каиде» и связанным с ними лицам, группам, предприятиям и организациям. Двадцать четыре процента заявили, что выявляли и замораживали активы лиц и/или организаций, занесенных в санкционный перечень.
3. В последние годы позиции, вносимые в санкционный перечень в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды», стали содержать существенно больше идентифицирующих данных, чем раньше, в том числе когда эти позиции касаются организаций или лиц, причастных к финансированию деятельности ИГИЛ (известного также как ДАИШ) или «Аль-Каиды». Можно ожидать, что появление таких позиций приведет к увеличению случаев замораживания активов по сравнению с тем их количеством, о котором сообщено в контексте настоящего доклада.
4. Десять процентов государств-респондентов указали денежную стоимость замороженных финансовых активов. Общая совокупная стоимость активов составила 61 318 210,77 долл. США. Следует отметить, что несколько государств указали стоимость и таких активов, которые принадлежали лицам и организациям, не подпадающим под санкции Совета Безопасности. Поэтому из поступивших ответов невозможно вывести совокупную стоимость активов, замороженных сугубо во исполнение санкционных мер, установленных резолюцией 1267 (1999). Восемь государств сообщили, что прибегали к замораживанию экономических ресурсов (например, транспортных средств, жилых помещений, земельных участков, компаний, коммерческих предприятий и пастбищных или возделываемых земель).
5. Восемьдесят пять процентов государств-респондентов сообщили, что действующие у них правила обязывают их частный сектор замораживать активы сторон, попавших в санкционный перечень, и безотлагательно уведомлять соответствующее финансовое ведомство о таком замораживании. Некоторые из государств, сообщивших, что прибегали к замораживанию активов в соответствии с санкционным режимом, вытекающим из резолюции 1267 (1999), обязывают также финансовые учреждения представлять через оговоренные промежутки времени отчеты о состоянии замороженных активов. В одном случае такие отчеты должны представляться два раза в год, а еще в одном — раз в год. Представление подобных отчетов следует считать удачной практикой.

6. Пятьдесят процентов государств-респондентов сообщили, что обнаруживают свои национальные перечни замороженных активов. Некоторые из респондентов отметили, что информация о случаях замораживания активов включается в ежегодные отчеты финансовых органов.

Большинство государств осуществляют электронное уведомление об изменениях к санкционному перечню в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды»

7. У государств была запрошена информация о том, как их национальные власти уведомляют об изменениях, вносимых в санкционный перечень в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды», финансовые учреждения, установленные нефинансовые предприятия и профессии или другие органы, ответственные за осуществление мер по замораживанию активов.

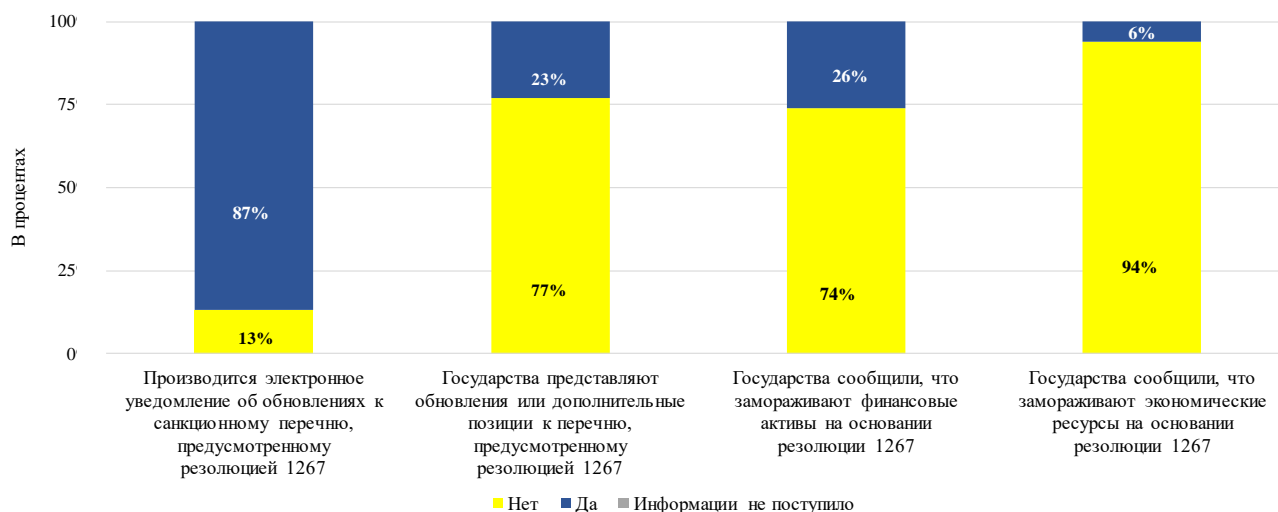
8. Как показано на рисунке I, почти 90 процентов государств-респондентов уведомляют финансовые учреждения и нефинансовые предприятия и профессии об изменениях в электронном виде, размещая соответствующую информацию на веб-сайте ведомства, надзирающего за применением санкций. Обычно таким ведомством является министерство иностранных дел, министерство финансов, подразделение финансовой разведки или эквивалентный орган. Многие респонденты сообщили, что для распространения информации об изменениях в санкционном перечне они используют сочетание из цифровых и нецифровых каналов (включая опубликование в официальном бюллетене или вестнике).

9. Некоторые государства отметили, что по получении информации от Организации Объединенных Наций и сразу после обновлений в национальном перечне их частный сектор извещается об этих обновлениях в электронном виде. В других случаях финансовые учреждения получают обновления напрямую от Организации Объединенных Наций или через третью сторону.

10. В еще одних случаях перечень распространяется среди частного сектора после того, как подвергнется переводу (притом что обновления в перечне в отношении ИГИЛ становятся обязательными к соблюдению сразу же по их внесению туда Организацией Объединенных Наций). В таких случаях государствам целесообразно разъяснять своему частному сектору, что применение санкций не зависит от их опубликования в официальном вестнике, которое может произойти спустя несколько дней или недель после внесения изменения в перечень.

11. Еще одним примером удачной практики государств следует считать настраивание финансовых учреждений и нефинансовых предприятий и профессий на то, чтобы напрямую подписываться на санкционный перечень Совета Безопасности и принимать необходимые меры к соответствующему обновлению систем проверки на соблюдение санкций. Национальным регуляторам финансовых учреждений следует рассмотреть вопрос о том, чтобы запрашивать у финансовых учреждений и нефинансовых предприятий и профессий свидетельства того, что системы такой проверки своевременно обновляются.

Рисунок I
Применение санкций против ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды» на основании резолюции 1267 (1999) Совета Безопасности



Большинство государств трактуют понятие «безотлагательно» как означающее обязательность замораживания активов немедленно или в течение 24 часов

12. Государствам было предложено сообщить, обязаны ли их финансовые учреждения и нефинансовые предприятия и профессии производить замораживание активов «безотлагательно» и если да, то как трактуется это понятие. В соответствующих резолюциях Совета Безопасности и сопутствующих им инструктивных материалах не дается определение понятия «безотлагательно»¹. Судя по сообщениям государств-членов, понятие «безотлагательно» трактуется ими по-разному, но у большинства оно означает применение мер немедленно или в течение 24 часов.

13. Некоторые государства-респонденты ввели положения, обязывающие вводить меры в течение «не более чем одного рабочего дня» с даты изменения в санкционном перечне. На рисунке II ответы этих государств включены в категорию «Более 24 часов», поскольку «один рабочий день» может на самом деле растянуться на два или даже три дня, если изменение вносится в конце рабочей недели или перед национальным праздником. Ответы тех государств, у которых

¹ В глоссарии к рекомендациям Группы разработки финансовых мер выражение «безотлагательно» определяется следующим образом: «В идеале — в течение нескольких часов после включения лица или организации в перечень Советом Безопасности или его соответствующим комитетом по санкциям (например, “Комитетом 1267”, “Комитетом 1988” и “Комитетом по санкциям 1718”). Для целей резолюции 1373 (2001) Совета Безопасности термин “безотлагательно” означает: по получении разумных оснований подозревать или считать, что это лицо или организация является террористом, тем, кто финансирует терроризм, или террористической организацией. В обоих случаях термин “безотлагательно” должен интерпретироваться в контексте необходимости предотвратить бегство или растрачивание средств или иного имущества, связанных с террористами, террористическими организациями, теми, кто финансирует терроризм, и с финансированием распространения оружия массового уничтожения, и необходимости глобальных скоординированных действий с целью быстро затруднить и прервать их потоки». См. www.fatf-gafi.org/glossary/u-z/.

«безотлагательно» трактуется как «в максимально короткий срок», включены в категорию «Без уточнения».

14. Одно из государств констатировало, что понятие «безотлагательно» не стыкуется с политикой его национальных властей, в силу которой санкционные меры начинают юридически действовать после их опубликования в официальном вестнике. Поэтому данное государство просит финансовые учреждения принять надлежащие меры еще до опубликования официальных уведомлений правительственными ведомствами. Еще одно государство-член отметило, что, хотя его собственные, национальные санкционные перечни должны обновляться сразу после обнародования изменений Советом Безопасности, на практике они обновляются в первый рабочий день после того, как Организация Объединенных Наций произведет такое обнародование.

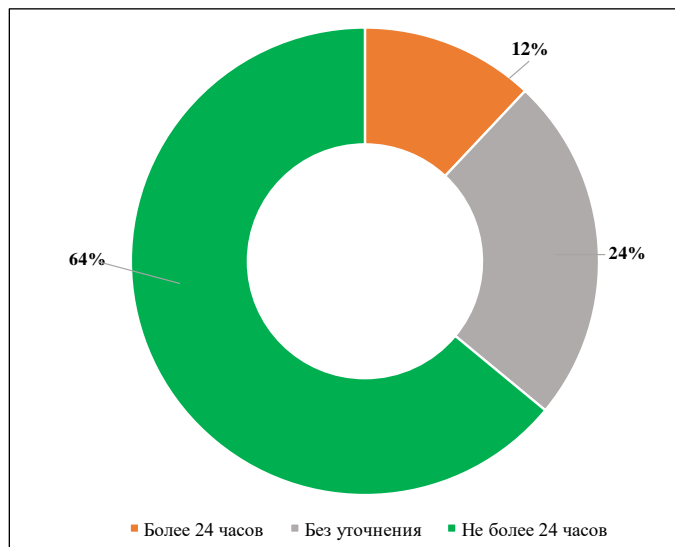
15. Некоторые государства обязывают свои финансовые учреждения не только немедленно замораживать финансовые активы и экономические ресурсы, подпадающие под санкционные меры, но и создавать механизмы, гарантирующие полное и эффективное исполнение любых ограничительных мер.

16. Большинство европейских государств отметили, что в практическом ключе их финансовые учреждения и нефинансовые предприятия и профессии выявляли и замораживали активы безотлагательно и что понятие «безотлагательно» трактуется ими как «немедленно» или «в не более чем 24-часовой срок». Вместе с тем несколько государств отметили, что у членов Европейского союза нет такого юридического обязательства. Обязательность замораживания активов возникает тогда, когда санкционные обозначения, произведенные Советом Безопасности, официально инкорпорируются Европейским союзом в соответствии с Регламентом № 881/2002 Совета Европейского союза, что требует перевода на все языки Европейского союза и может повлечь задержку в несколько дней. В 2018 году Совет Европейского союза издал руководство по осуществлению резолюций Совета Безопасности², в котором говорится о важности того, «чтобы Европейский союз как можно скорее осуществлял такие ограничительные меры, вводимые Организацией Объединенных Наций. Скорость особенно важна в случае замораживания активов, которые поддаются быстрому перемещению. В таком случае каждое государство-член может рассмотреть возможность введения временных национальных мер». Многие государства Европейского союза сообщили о принятии ими национальных указов или законов, призванных дополнить и усилить санкционные меры Европейского союза, в частности с целью обеспечить их немедленное вступление в силу. В некоторых юрисдикциях такое законодательство находится в стадии рассмотрения.

17. Кроме того, некоторые европейские государства обуславливают применение санкций осуществлением дополнительных административных действий, таких как обязательное предварительное уведомление со стороны правительственного ведомства или обязательное опубликование санкционной меры в национальном вестнике. Эти требования обычно задерживают реализацию. Одно из государств отметило удачную практику, которая заключается в том, чтобы обязать финансовые учреждения и нефинансовые предприятия и профессии самостоятельно отслеживать обновления в санкционном режиме Организации Объединенных Наций, а также обязать самые разные правительственные ведомства быть в курсе этих обновлений и обеспечивать выполнение требования о «безотлагательности» поднадзорными им нефинансовыми предприятиями и профессиями.

² Council of the European Union, Sanctions Guidelines – update, 4 May 2018. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/en/pdf>.

Рисунок II
Трактовка понятия «безотлагательно»



Большинство государств-членов вводили меры по замораживанию или блокированию финансовых активов на основании резолюции 1267 (1999) Совета Безопасности, но проявляли меньше действенности по части замораживания или блокирования экономических ресурсов

18. В вопроснике у государств запрашивалась информация о мерах по обеспечению того, чтобы сторонам, занесенным в санкционный перечень, не предоставлялись ни прямо, ни косвенно какие-либо средства, другие финансовые активы или экономические ресурсы.

19. Пункт 1 а) резолюции 2368 (2017) Совета Безопасности обязывает государства принять следующие три меры:

а) незамедлительно заморозить средства и другие финансовые активы или экономические ресурсы ИГИЛ, «Аль-Каиды» и связанных с ними лиц, групп, предприятий и организаций, включая средства, получаемые благодаря имуществу, находящемуся прямо или косвенно в их собственности или под их контролем или в собственности или под контролем лиц, действующих от их имени или по их указанию;

б) обеспечить, чтобы замороженные активы не использовались прямо или косвенно в интересах таких лиц их гражданами или любыми лицами, находящимися на их территории;

в) обеспечить, чтобы эти средства, финансовые активы или экономические ресурсы не использовались прямо или косвенно в интересах таких лиц их гражданами или любыми лицами, находящимися на их территории³.

20. Цель замораживания активов состоит в том, чтобы лишить лиц, группы, предприятия и организации, которые занесены в санкционный перечень, средств для поддержки терроризма. Замораживание распространяется на все активы, находящиеся в собственности или под контролем таких лиц, групп, предприятий и организаций. Оно распространяется также на средства, получаемые благодаря

³ Эта мера касается любого финансового ресурса, а также любого экономического ресурса, который не находится пока в собственности или под контролем сторон, занесенных в санкционный перечень, и не подвергался поэтому замораживанию.

имуществу, находящемуся прямо или косвенно в их собственности или под их контролем или в собственности или под контролем лиц, действующих от их имени или по их указанию. Резолюция 2368 (2017) Совета Безопасности четко устанавливает, что это определение применяется ко всем видам финансовых и экономических ресурсов⁴.

21. Ответы на вопросник показывают, что почти всеми государствами-респондентами введены меры, обязывающие замораживать финансовые ресурсы, которые находятся в собственности или под контролем сторон, занесенных в санкционный перечень, и запрещать предоставление этих активов таким сторонам, если только на это не дается разрешения в соответствии с процедурами изъятий, установленными санкционным режимом. Почти всеми государствами-респондентами введены меры для обеспечения того, чтобы и любые другие финансовые ресурсы не использовались прямо или косвенно в интересах таких сторон.

22. Что же касается мер по замораживанию экономических ресурсов, то ответы государств указывают на меньшую масштабность их подходов. Около 40 процентов государств-респондентов однозначно указали на наличие мер по обеспечению того, чтобы экономические ресурсы не предоставлялись сторонам, занесенным в санкционный перечень. Между тем, если учесть, что эти меры могут касаться как движимого, так и недвижимого имущества любого типа, законодательство государств должно четко запрещать их гражданам или любым лицам и организациям на их территории предоставлять прямо или косвенно какие-либо экономические ресурсы (как они определены в пункте 20 выше) в интересах таких сторон.

23. Кроме того, когда речь заходит о такого рода ресурсах, следует подключать другие заинтересованные стороны, которым будет поручаться выявление имущества, подпадающего под вышеуказанные три меры, включая органы, ответственные за ведение государственных реестров (например, реестров операций с недвижимостью), и таможенные учреждения, которые являются обычно единственным ведомством, контролирующим транснациональное перемещение товаров, попадающих на таможенную территорию государства-члена, покидающих ее или следующих через нее транзитом. Только 5 процентов государств-респондентов сообщили, что при осуществлении риск-менеджмента и таможенного контроля в отношении товаров их таможенные ведомства охватывают их рамками третьи стороны, фигурирующие в санкционном перечне в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды».

⁴ Резолюция 2368 (2017) Совета Безопасности, п. 1 а): «незамедлительно заморозить средства и другие финансовые активы или экономические ресурсы этих лиц, групп, предприятий и организаций, включая средства, получаемые благодаря имуществу, находящемуся, прямо или косвенно, в их собственности или под их контролем или в собственности или под контролем лиц, действующих от их имени или по их указанию, и обеспечить, чтобы ни эти, ни какие-либо другие средства, финансовые активы или экономические ресурсы не использовались, прямо или косвенно, в интересах таких лиц их гражданами или любыми лицами, находящимися на их территории»; там же, п. 5: «подтверждает, что требования, изложенные в пункте 1 а) выше, применяются к финансовым и экономическим ресурсам любого рода, включая — но не ограничиваясь этим — те, которые используются для предоставления услуг по размещению материалов в Интернете и связанных с этим услуг, используемым для оказания поддержки “Аль-Каиде”, ИГИЛ и другим лицам, группам, предприятиям или организациям, включенным в санкционный перечень в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и “Аль-Каиды”». См. также «Замораживание активов: разъяснение терминов» (текст, одобренный Комитетом 1267/1989/2253 по санкциям против ИГИЛ/ДАИШ и «Аль-Каиды» 24 февраля 2015 года). URL: www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/eot_assets_freeze_russian.pdf.

24. Большинство государств-респондентов понятие «экономические ресурсы» трактуется как включающее экономические ресурсы «любого рода». Государства указали, что за предоставление экономических ресурсов сторонам, занесенным в санкционный перечень, установлены такие наказания, как осуждение в порядке суммарного производства, штрафы и заключение в тюрьму.

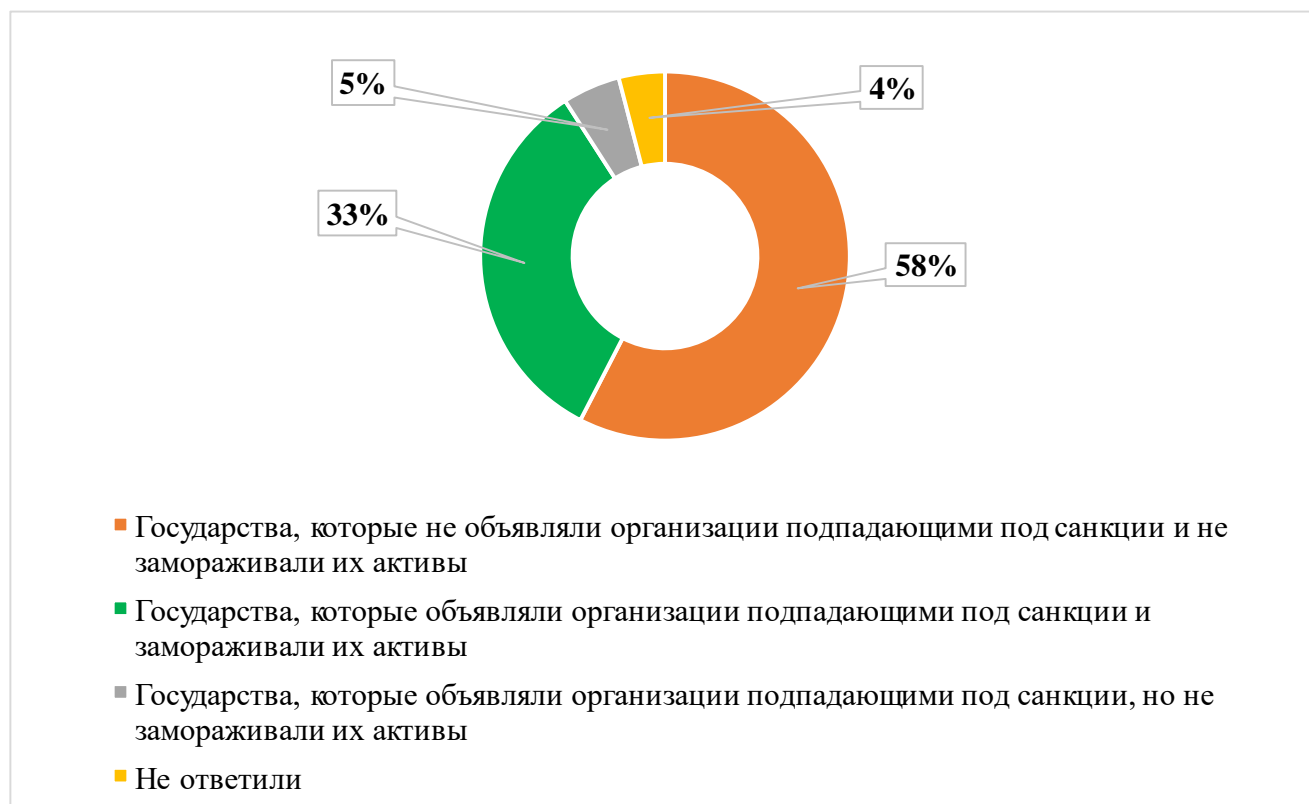
Значительным большинством государств не вводились санкционные меры против лиц или организаций на основании резолюции 1373 (2001) Совета Безопасности; многие из тех, кто вводил такие меры, предоставляли при этом частичный доступ к средствам после оспаривания данного решения в суде

25. Государствам было предложено указать, прибегали ли они к объявлению лиц или организаций подпадающими под санкции, к замораживанию активов и к обнародованию своих перечней замороженных активов. Государствам, которые прибегали к замораживанию активов, было предложено указать, были ли случаи, когда такие действия влекли за собой их оспаривание в суде или подачу просьбы о частичном доступе к замороженным средствам для покрытия «основных расходов» по смыслу резолюции 1452 (2002) Совета Безопасности.

26. Более 60 процентов государств-респондентов создали национальные санкционные механизмы для замораживания активов на основании резолюции 1373 (2001) Совета Безопасности. Однако большинство государств-респондентов не прибегали к объявлению лиц или организаций подпадающими под санкции. Пятьдесят восемь процентов всех государств-респондентов сообщили, что не прибегали ни к такому объявлению (в виде занесения лиц или организаций в национальные санкционные перечни), ни к замораживанию активов; 33 процента заявили, что им доводилось объявлять субъектов причастными к терроризму и замораживать их активы; 5 процентов заявили, что осуществляли такое объявление, но активов не замораживали. Четыре процента государств не ответили на этот вопрос.

Рисунок III

Объявление организаций подпадающими под санкции и замораживание их активов на основании резолюции 1373 (2001) Совета Безопасности



27. Пятидесяти одному проценту тех государств, которые прибегали к замораживанию активов (т. е. 16 процентов всех государств-респондентов), приходилось сталкиваться со случаями, когда их решения о таком замораживании оспаривались в суде. Почти у половины из этого 51-процентного контингента такие случаи имели место в последние три года.

28. Всеми государствами-респондентами, которые прибегают к включению субъектов в национальный санкционный перечень, созданы механизмы, предусматривающие возможность разрешения на доступ к замороженным средствам в соответствии с резолюциями 1373 (2001) и 1452 (2002) Совета Безопасности. Сорок три процента государств, прибегавших к такому включению и к замораживанию активов, предоставляли гуманитарные изъятия, а 51 процент — нет (это, соответственно, 14 и 17 процентов всех государств-респондентов). Пять процентов респондентов, прибегавших к замораживанию активов, не указали, предоставляли ли они гуманитарные изъятия.

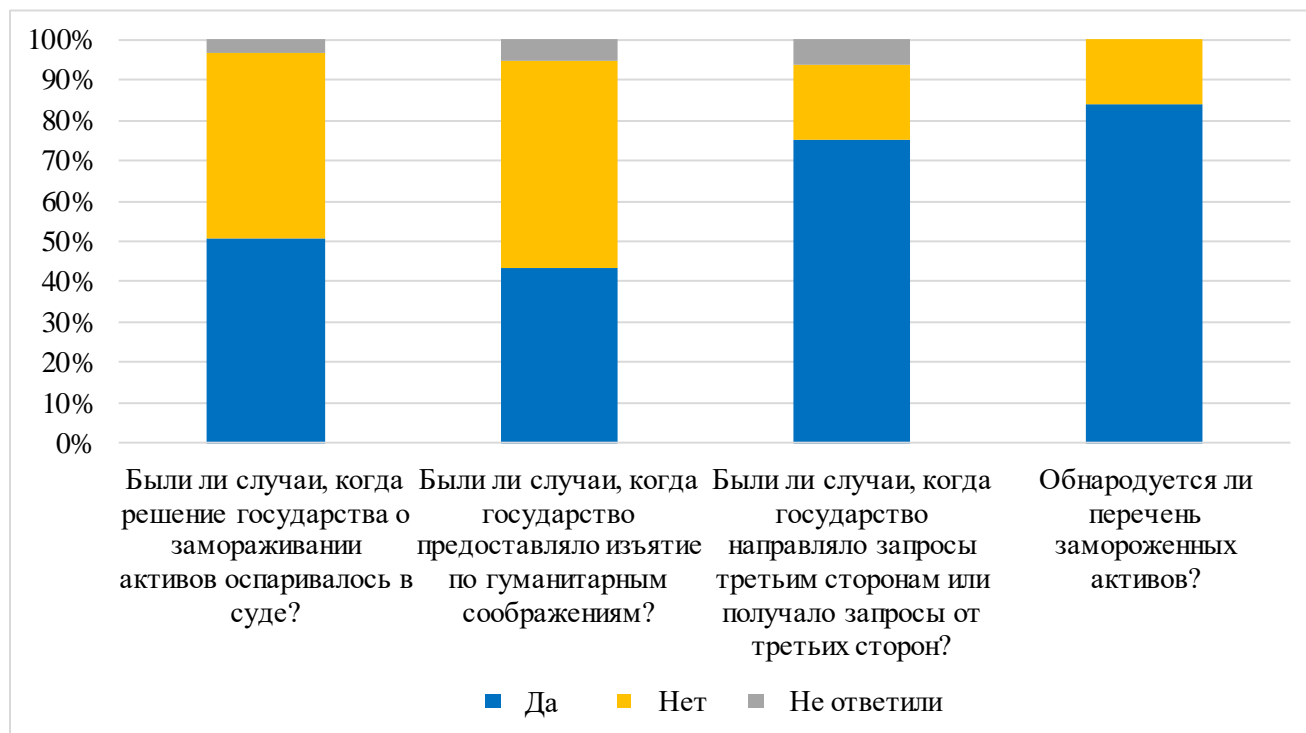
29. Государства, прибегавшие к замораживанию активов, указали на принципиальное значение международного сотрудничества. Семьдесят шесть процентов государств, прибегавших к замораживанию активов (т. е. 25 процентов всех государств-респондентов), получали запросы от третьих сторон или направляли запросы третьим сторонам. Некоторые государства с озабоченностью отметили потенциальную неэффективность международного сотрудничества при межгосударственном применении национальных режимов санкций, указывая на имеющиеся, по их мнению, случаи политизации таких запросов либо запрашиваемым, либо запрашивающим государством, а также на то, что многие запросы,

поступающие к третьим сторонам, страдают неполнотой приводимой в них идентифицирующей информации.

30. Многие государства обнаруживают свои перечни замороженных активов. Из общего числа государств-респондентов 57 процентов обнаруживают такие перечни, а 32 процента — нет. Остальные 11 процентов не ответили на соответствующий вопрос. Среди тех государств, которым приходилось замораживать активы организаций, объявленных подпадающими под санкции, 84 процента обнаруживают свои перечни, а 16 процентов — нет.

Рисунок IV

Государства, которые прибегали к замораживанию активов на основании резолюции 1373 (2001) Совета Безопасности



Большинству государств не доводилось самостоятельно объявлять субъектов подпадающими под санкции; другие сталкиваются с такими проблемами, как недостаток ресурсов и сложности с идентификацией сторон, занесенных в санкционный перечень

31. У государств была запрошена информация об эффективности отечественных механизмов замораживания активов и обмена информацией, созданных для предотвращения финансирования терроризма, и о сложностях, обнаруженных при идентификации субъектов, которых они хотели бы сами объявить подпадающими под санкции.

32. Большинство государств-респондентов отметили, что ими введен механизм замораживания активов, однако многие указали при этом, что ни разу не использовали этот механизм и не объявляли лиц подпадающими под санкции. Четыре государства Европейского союза указали, что при объявлении лиц или организаций подпадающими под санкции они ориентируются исключительно на перечень Европейского союза, составляемый на основании

Регламента № 2580/2001 и Общей позиции 2002/931 Совета Европейского союза (он же — перечень «СР 931»).

33. Большинство государств-респондентов назвали национальные санкционные режимы эффективными в противодействии финансированию терроризма, отметив, что эти режимы, в частности, сдерживают потенциальных пособников и ограничивают злоумышленникам доступ к ресурсам и каналам их поступления. Несколько государств подчеркнули, что их национальный санкционный режим дополняет другие антитеррористические меры безопасности.

34. Большинство государств-респондентов, прибегавших к объявлению лиц или организаций подпадающими под санкции, сообщили, что уведомляют о таких объявлениях и о действиях по замораживанию активов другие юрисдикции, будь то через свое министерство иностранных дел или подразделение финансовой разведки либо по линии своего членства в Эгмонтской группе подразделений финансовой разведки. Государства, запрашивающие информацию о лицах и организациях, подозреваемых в финансировании терроризма, обычно контактируют с другими юрисдикциями путем направления официальных запросов о взаимной правовой помощи или через Эгмонтскую группу. Многие государства отметили, что используют региональные механизмы для распространения и запрашивания информации.

35. Государства Южной и Юго-Восточной Азии отметили, что используют такой канал взаимного обмена информацией, как Инициатива по многоотраслевому техническому и экономическому сотрудничеству стран Бенгальского залива. Члены Ассоциации государств Юго-Восточной Азии отметили, что нередко задействуют Консультативную группу по финансовой разведке (оперативное подразделение Саммита по противодействию финансированию терроризма). Некоторые государства Азиатско-Тихоокеанского региона используют Межучрежденческую сеть азиатско-тихоокеанских государств по вопросам возвращения активов, чтобы обмениваться информацией о лицах и организациях, представляющих интерес, и отслеживать доходы от преступлений. Некоторые европейские государства отметили полезность Евроюста и санкционной команды Рабочей группы советников по внешним сношениям Европейского совета. Многие государства отметили, что обнародуют информацию о национальных контактных инстанциях для межгосударственного сотрудничества по вопросам, относящимся к санкциям и борьбе с финансированием терроризма.

36. Большинство государств сообщили, что не сталкивались с какими-либо сложностями при идентификации субъектов, которых они хотели бы сами объявить подпадающими под санкции. Немногочисленные государства, которые с такими сложностями сталкивались, объясняли их ограниченностью возможностей и ресурсов их национальных властей и финансовых учреждений. Два государства, затронутых транснациональным терроризмом, назвали в числе сложностей, мешающих ведению национального санкционного перечня, шаткость ситуации с безопасностью и слабость межведомственной координации.

37. Большинство государств отметили сложности, возникающие при поступлении от третьих сторон санкционных запросов, где зачастую недостает идентифицирующих элементов или не приводится разумных оснований для объявления лица или организации подпадающими под санкции. Другие государства с сожалением констатировали отсутствие единообразных критериев, определяющих, в чем состоят «разумные основания» (так, в одних юрисдикциях подстрекательство к совершению террористического акта может считаться достаточным основанием для действий по запросу третьей стороны, а в других — нет). Некоторые государства указали, что получают информацию, помогающую рассматривать запросы третьих сторон, по линии соглашений о взаимной правовой

помощи либо ставят рассмотрение санкционного запроса в зависимость от наличия такого соглашения с запрашивающим государством. Следует отметить, что использование механизмов взаимной правовой помощи для реагирования на запросы третьих сторон в контексте замораживания активов, предусмотряемого резолюцией 1373 (2001) Совета Безопасности, не согласуется с соответствующими международными стандартами и практикой. Запросы третьих сторон предполагают меньшее бремя доказывания, чем запросы, направляемые в порядке взаимной правовой помощи, или действия, предпринимаемые в рамках уголовного производства, и потенциально имеют гораздо больший географический охват. Несколько государств отметили, что в некоторых санкционных запросах ощущается политизированность, которая не позволяет этим государствам взаимодействовать с запрашивающими органами.

II. Понимание угроз, рисков и уязвимостей, связанных с финансированием терроризма

Большинство государств провели оценки риска финансирования терроризма в рамках своей национальной оценки рисков или в рамках более широкой оценки, посвященной риску отмывания денег

38. Государствам было предложено указать, проводилась ли ими специализированная оценка риска финансирования терроризма, когда она проводилась, а если она еще не проводилась, то планируют ли они провести ее в будущем.

39. Шестьдесят процентов государств-респондентов провели оценку риска финансирования терроризма в рамках своей национальной оценки рисков или в рамках более широкой оценки, посвященной риску отмывания денег. Только 20 процентов государств сообщили, что провели специализированную оценку риска финансирования терроризма. Около 10 процентов государств-респондентов указали, что не проводили оценку риска финансирования терроризма, но планируют провести ее в 2020 году или в ближайшем будущем.

Большинство государств считают, что наибольший риск финансирования терроризма исходит от групп, которых террористическими объявила Организация Объединенных Наций; степень такого риска в разных регионах неодинакова

40. У государств была запрошена информация о результатах оценки риска, включая выявленные угрозы и уязвимости, обнаруженные риски финансирования терроризма, связанные с новыми технологиями, и принятые меры по смягчению риска. Основные выявленные угрозы коррелируют с угрозами, исходящими от групп, которые Организация Объединенных Наций отнесла к транснациональным террористическим группам, а именно от ИГИЛ, «Аль-Каиды» и связанных с ними организаций. Несколько государств также установили наличие угроз финансирования терроризма, исходящих от местных групп, которые были объявлены подпадающими под национальный санкционный режим этих государств. Четыре государства в своих оценках риска прямо назвали одной из угроз терроризм со стороны крайне правых групп, объяснив этот феномен притоком мигрантов и экономическими трудностями.

41. Выявленные уязвимости в разных регионах неодинаковы. Многие ближневосточные и африканские государства отметили такие факторы уязвимости, как пористость границ, близость к конфликтным зонам и доминирование наличных денег в экономике. Несколько европейских государств отметили вызовы, порождаемые притоком мигрантов из конфликтных зон и наличием диаспор, которые

живут общинами, и указали, что главным источником финансирования терроризма являются частные пожертвования. Государства с уязвимыми слоями населения также указывали, что к числу значимых источников финансирования насильственных экстремистов относятся мошенничество в сфере социального обеспечения и мелкие преступления.

42. Государства констатировали стремление террористов и террористических групп использовать для финансирования терроризма виртуальные активы, но отмечали, что связанный с такими активами риск остается в целом относительно низким. Лишь немногие государства сочли такие риски высокими, учитывая специфику опасностей, связанных с использованием криптовалют. Виртуальные активы не нашли широкого применения из-за технологических барьеров для доступа к ним, из-за большого удобства других, традиционных способов финансирования терроризма и из-за митигационных мер, введенных для того, чтобы поставщики услуг в сфере виртуальных активов строже следовали правилу о должной осмотрительности по отношению к клиентуре и принципу «знай своего клиента».

43. Государства подчеркнули значительность рисков финансирования терроризма, порождаемых другими технологиями, включая краудфандинговые сайты, социальные сети, платформы для обмена зашифрованными сообщениями, предоплаченные карты, мобильные кошельки и другие формы электронных платежей, предлагаемые появляющимися финансово-технологическими компаниями, которые предлагают услуги по переводу денег. Некоторые государства считают риск, возникающий при использовании финансовых технологий для перевода средств, столь же высоким, что и риск при использовании для той же цели предприятий денежно-расчетного обслуживания. Несколько европейских государств отметили работу Black Wallet (финансируемый Европейским союзом проект, направленный на выявление и смягчение рисков финансирования терроризма и отмыwania денег в финансово-технологическом секторе) над составлением руководств для подразделений финансовой разведки по проверке сервисов, в которых денежные переводы осуществляются с помощью финансовых технологий. Одно европейское государство сообщило, что создало постоянную рабочую группу по виртуальным активам и формирующимся технологиям, в число штатных членов которой вошли финансово-технологические фирмы.

44. Рядом государств была отмечена необходимость усиливать бдительность по отношению к небольшим банкам, которые рекламируют цифровые интерфейсы и предлагают более простой и быстрый доступ к банковским услугам, поскольку такие банки могут эксплуатироваться террористами. Государства также призвали к более строгому контролю за виртуальными игорными заведениями, включая казино-платформы, и заявили о сохраняющейся озабоченности по поводу традиционно используемых террористами методов перевода денег, включая неформальные сети (например, «хавалу») и денежных курьеров. Большинство государств, предоставивших качественную информацию по итогам проведенных ими оценок риска финансирования терроризма, охарактеризовали такие сети как крупную угрозу.

III. Принятые меры по пресечению финансирования терроризма

Большинство государств-членов утвердили стратегию противодействия финансированию терроризма

45. Государствам было предложено указать, располагают ли они стратегией противодействия финансированию терроризма и если да, то интегрирована ли эта стратегия в общую национальную стратегию борьбы с терроризмом. Более 70 процентов государств сообщили о том, что ими разработана стратегия противодействия финансированию терроризма. При этом 13 процентов государств всё еще разрабатывают такую стратегию, а 15 процентов не планируют ее вводить. Большинство государств, которые еще не установили стратегию противодействия финансированию терроризма, планируют сделать это в 2020 году, причем возникшую задержку они зачастую объясняли необходимостью усовершенствовать институциональную базу. Пятнадцать процентов государств сообщили, что не стали утверждать стратегию, специально посвященную противодействию финансированию терроризма, поскольку действующая у них стратегия национальной антитеррористической безопасности уже охватывает такое противодействие.

Многие государства занимаются официальной и неформальной многосторонней координацией и международным сотрудничеством, но не обязательно в контексте своей стратегии противодействия финансированию терроризма

46. Государствам было предложено предоставить информацию о целях своей стратегии противодействия финансированию терроризма, об органе, ответственном за ее осуществление, о механизмах межведомственной координации, о партнерствах и о разъяснительной работе с частным сектором, гражданским обществом, сектором финансовых технологий и социальными сетями.

47. От значительного большинства государств поступили сведения о том, что они разработали стратегию противодействия финансированию терроризма и создали соответствующие координационные механизмы, к которым подключены различные учреждения и ведомства. Эти механизмы либо конкретно направлены на противодействие отмыванию денег и/или финансированию терроризма, либо являются частью национальных органов по антитеррористической координации. Цель их стратегии противодействия финансированию терроризма — устранять причины терроризма, укреплять внутрисударственную координацию, усиливать международное сотрудничество и наращивать институциональный потенциал для такого противодействия. Немаловажным компонентом многих национальных стратегий противодействия финансированию терроризма является работа в сфере управления и верховенства права (например, некоторые такие стратегии предусматривают формализацию неформальной экономики или упрочение координации между государственными учреждениями и частным сектором). Это отражает понимание государствами необходимости подключить к борьбе с терроризмом всё общество. Еще одно полезное начинание, которое отмечалось респондентами, состоит в том, чтобы в приоритетном порядке ратифицировать все 19 международных документов о борьбе с терроризмом с целью облегчить и усилить международное антитеррористическое сотрудничество.

48. Государства также определили ряд механизмов международного сотрудничества. Многие респонденты отметили, что их национальные органы по антитеррористической координации или министерства иностранных дел непосредственно решают вопросы внешнего сотрудничества, а главным форумом для

сотрудничества и взаимного обмена информацией между подразделениями финансовой разведки многие назвали Эгмонтскую группу. В качестве подходящих форумов для координации и сотрудничества в сфере противодействия финансированию терроризма несколько государств назвали также международные и региональные правоохранительные организации, в частности Международную организацию уголовной полиции (Интерпол) и Агентство Европейского союза по сотрудничеству правоохранительных органов (Европол).

49. Большинство государств не упоминали о роли частного сектора и гражданского общества в этом контексте либо отмечали, что в рамках своих стратегий противодействия финансированию терроризма они не налаживали официальных партнерств с частным сектором или гражданским обществом. Немногочисленные государства, которые упоминали о вовлеченности этих двух групп, указали, что с ними обеими ведется разъяснительная и пропагандистская работа и что их представители подключались к проведению национальной оценки рисков и к формулированию стратегии противодействия финансированию терроризма. Некоторые государства отметили, что, хотя у них такие стратегии не предусматривают официальной роли за частным сектором или институциональных партнерств с ним, имеются специальные каналы связи между частным сектором и национальным разведывательным сообществом или органами по антитеррористической координации. Небольшим числом государств было отмечено, что их общение с частным или некоммерческим сектором организуется целиком в форматах, предусматриваемых их членством в Группе разработки финансовых мер (ФАТФ) или в региональных органах по типу ФАТФ. Некоторые государства отметили, что в их национальных органах по координации борьбы с терроризмом, противодействия отмыванию денег или противодействия финансированию терроризма предусматривается постоянная представленность частного сектора.

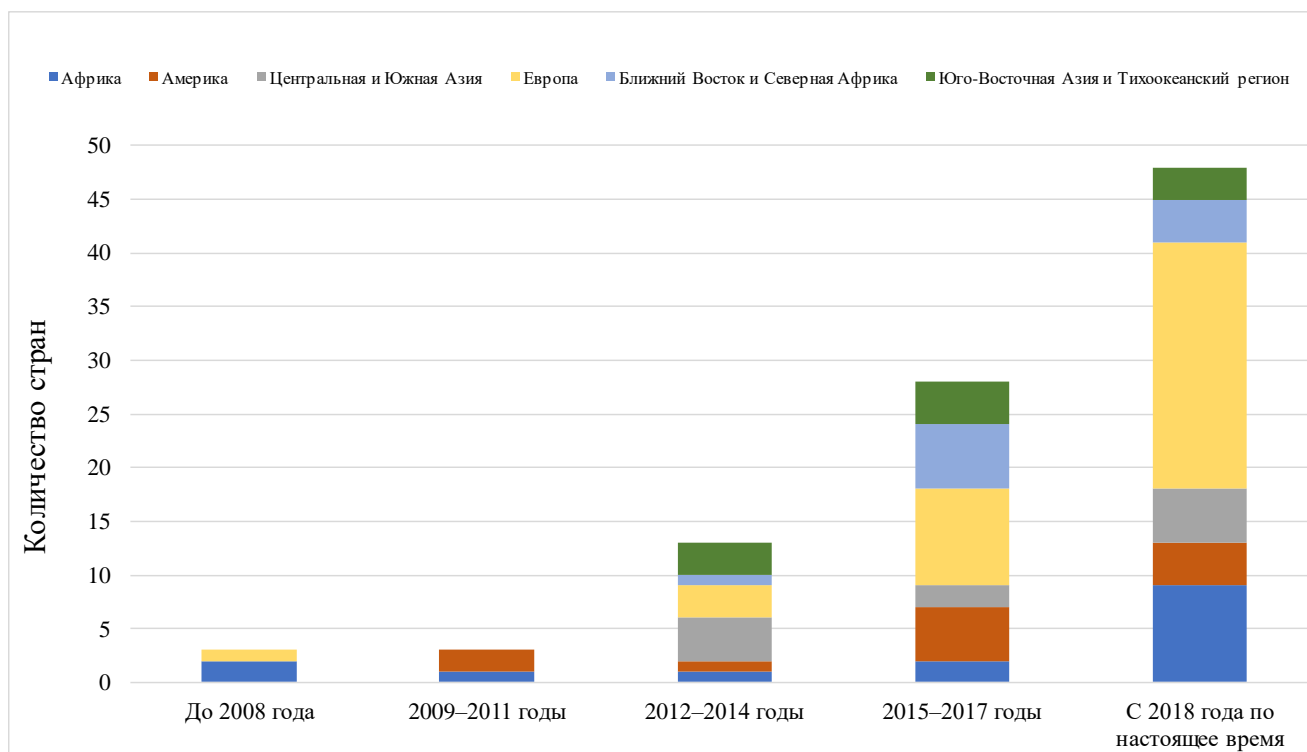
50. Государства отметили два глобальных партнерства с участием правительственных структур, частного сектора и других деятелей гражданского общества: «Крайстчерчский призыв к действиям» и Глобальный интернет-форум по противодействию терроризму, — которые заслуживают упоминания, хоть и не специализируются на противодействии финансированию терроризма. Второе из названных партнерств представляет собой возглавляемую частным сектором инициативу, которую Google/YouTube, Facebook, Twitter и Microsoft развернули в 2017 году для того, чтобы противостоять эксплуатации онлайн-платформ в террористических целях.

В 2018 и 2019 годах многие государства пересмотрели законы о противодействии финансированию терроризма

51. Восемьдесят три процента государств внесли недавно поправки в свои законы о борьбе с финансированием терроризма. Из 93 государств, предоставивших данные, 14 процентов внесли такие поправки между 2012 и 2014 годами, 30 процентов — между 2015 и 2017 годами и 51 процент — в период с 2018 года. Судя по всему, лишь у шести государств законы остались неизменными с 2011 года.

Рисунок V

**Поправки к законодательству о борьбе с финансированием терроризма (2011–2020 годы)
в региональной разбивке**



52. Государства-члены из Африки и Европы сообщили о резком увеличении в 2018 и 2019 годах поправок к установлениям, направленным против финансирования терроризма. Большинство государств Америки и государств Ближнего Востока и Северной Африки, судя по всему, внесли поправки в свои законы в период с 2015 по 2017 год. Государства Азии и Тихого океана сообщили о значительном увеличении поправок за последние два года, причем большинство поправок было внесено в 2019 году.

53. Девяносто семь процентов государств сообщили, что у них понятие преступления, выражающегося в финансировании терроризма, включает в соответствии с международными стандартами (прежде всего это резолюция [2462 \(2019\)](#) Совета Безопасности, п. 5) «финансирование террористических актов», «финансирование террористической организации для любых целей» и «финансирование отдельного террориста для любых целей». Восемьдесят шесть процентов государств сообщили, что понятие активов в связи с этим преступлением включает в соответствии с резолюцией [2368 \(2017\)](#) Совета финансовые и экономические ресурсы любого рода. Следует отметить, что 11 процентов государств-респондентов не ответили на вопросы о криминализации.

54. Семьдесят шесть процентов государств-респондентов отметили, что у них понятие преступления, выражающегося в финансировании терроризма, охватывает финансирование поездок иностранных боевиков-террористов; 13 процентов сообщили, что у них это не делается; 11 процентов не предоставили информации по этому поводу. Это говорит о сохраняющейся необходимости в том, чтобы государства выполняли резолюцию [2178 \(2014\)](#) Совета Безопасности, требуя криминализации финансовой деятельности, не только если она связана с

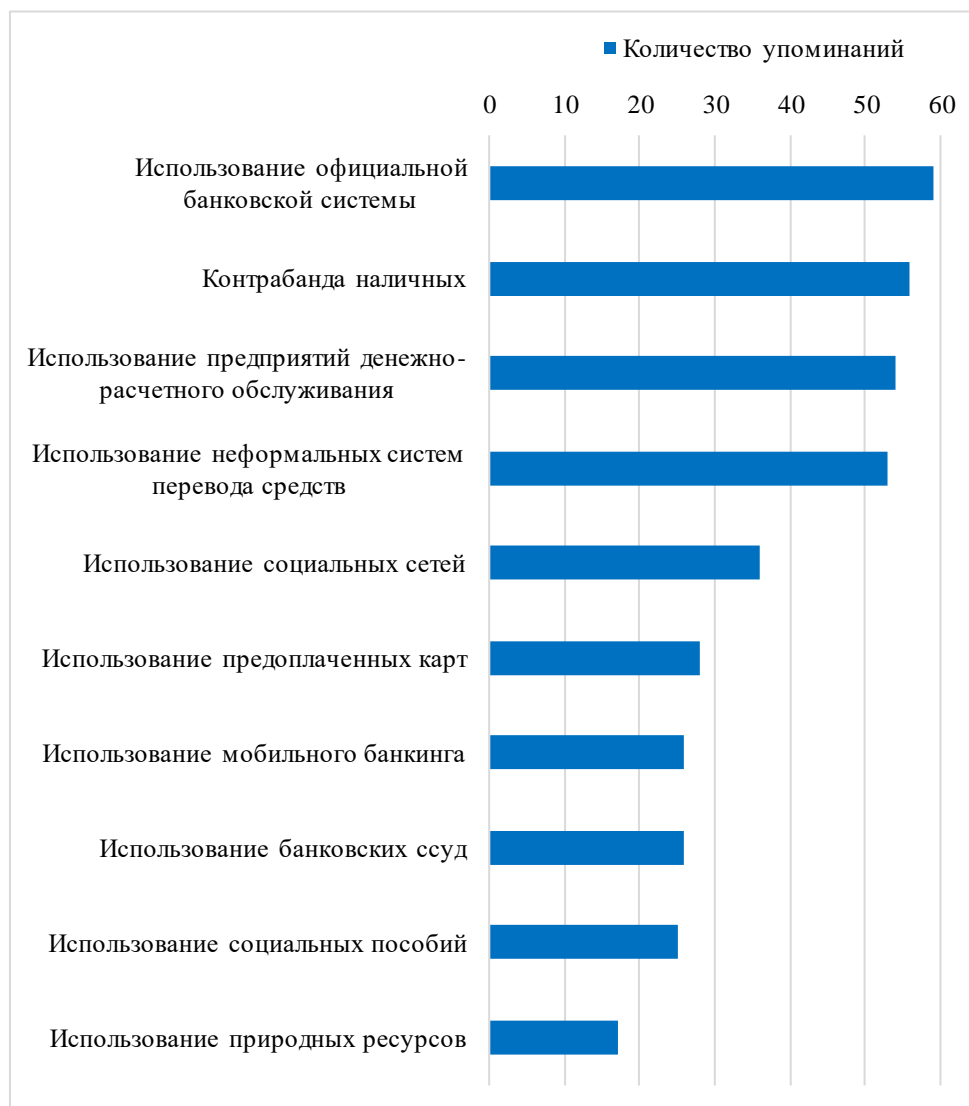
террористическими актами, но и если она используется для финансирования поездок иностранных боевиков-террористов.

Притом что банковская система остается уязвимой, государства-члены выражают озабоченность по поводу инноваций в финансировании терроризма

55. Более половины государств-респондентов назвали официальную банковскую систему чаще всего используемым каналом финансирования терроризма. Двенадцать государств отметили, что, поскольку при транзакциях на небольшие суммы их законность или незаконность выяснить трудно, программы отслеживания транзакций зачастую не в состоянии засечь факты финансирования терроризма. Два государства выразили особую озабоченность по поводу сложности обнаружения непрямых транзакций. Для того чтобы лучше выяснять бенефициарного владельца при подобных транзакциях, требуются специальные разведывательные возможности и аналитическая обработка данных. Двадцать три процента государств отметили риски, связанные с использованием банковских ссуд и социальных пособий.

56. К другим значимым способам финансирования терроризма относятся традиционные методы, такие как контрабанда наличных и использование предприятий денежно-расчетного обслуживания и неформальных систем перевода средств (например, системы «хавала»). Этот вывод коррелирует с большинством национальных и региональных оценок риска финансирования терроризма. Девять государств указали на такой риск финансирования терроризма, как использование неформальных каналов (особенно наличных расчетов) на пограничных пунктах.

Рисунок VI
Методы, чаще всего используемые финансистами террористов



57. Двадцать семь процентов государств выразили озабоченность по поводу злонамеренного использования технологий (включая социальные сети, предоплаченные карты и мобильный банкинг) для террористических целей, отметив при этом, что такие появившиеся недавно сервисы, как мобильные платежи и анонимные денежные переводы, облегчают финансирование терроризма. Несколько государств выразили озабоченность по поводу появления призывов делать нелегальные пожертвования через краудфандинговые платформы. В своей резолюции [2462 \(2019\)](#) Совет Безопасности призывает государства оценивать потенциальные риски, связанные с использованием новых финансовых инструментов, включая краудфандинговые платформы.

58. В своей резолюции [2462 \(2019\)](#) Совет Безопасности отмечает, что террористы и террористические группы осуществляют сбор финансовых средств различными способами, включающими эксплуатацию природных ресурсов. Семнадцать государств назвали эксплуатацию природных ресурсов фактором, вызывающим озабоченность. В своих резолюциях [2462 \(2019\)](#) и [2482 \(2019\)](#) Совет

отмечает, что террористы могут использовать транснациональную организованную преступность в качестве источника финансирования терроризма. На существование этого источника указали многие государства, особенно из Африки и Азии. Государства-члены из всех регионов отметили также такие источники финансирования терроризма, как похищение людей с целью получения выкупа и смыкание с организованной преступностью и наркотрафиком. Несколько государств отметили существование потенциальных каналов финансирования терроризма через строительный сектор и сектор недвижимости, использование подставных компаний для сокрытия денежных средств, эксплуатацию некоммерческих организаций и финансирование терроризма посредством торговли.

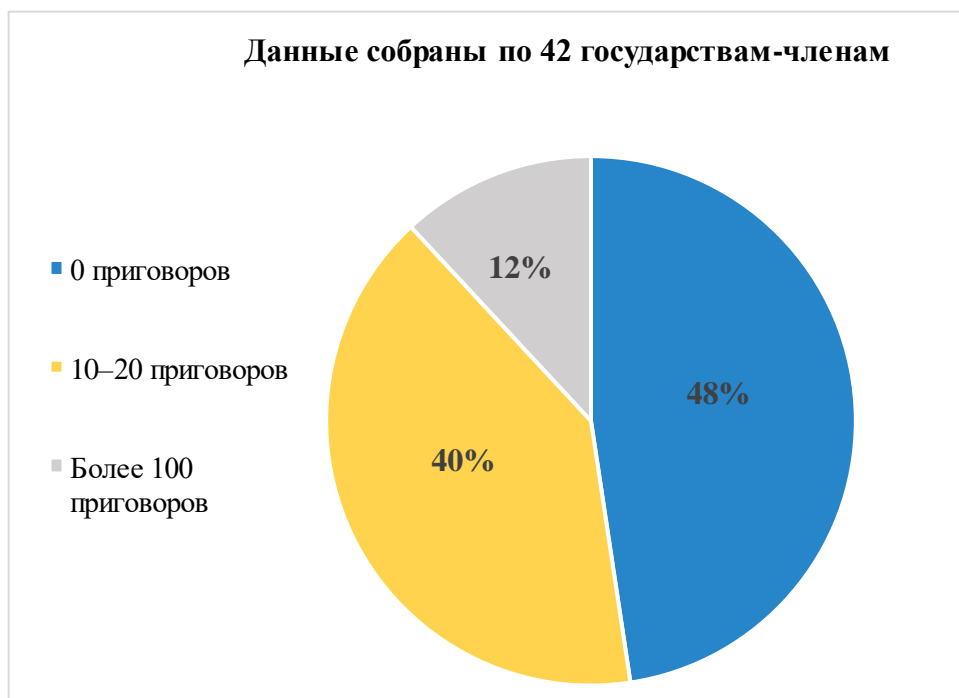
Государства указывают, с одной стороны, на наличие крепкой способности заниматься расследованиями финансирования терроризма, а с другой — на относительно ограниченный опыт таких расследований

59. Девяносто процентов государств-респондентов сообщили, что разведывательные данные, добываемые их соответствующими подразделениями финансовой разведки, используются в расследовании терроризма, которое открывалось по итогам их деятельности. Сходное число респондентов сообщили, что ими созданы требующиеся механизмы для получения соответствующей информации (в том числе о банковских счетах), облегчающей выявление террористических активов.

60. Большинство государств сообщили, что у них разрешается использовать данные, добываемые подразделениями финансовой разведки. При этом 64 процента государств сообщили, что расследование финансирования терроризма проводится по всем делам о терроризме, равно как и независимо от возбуждения таких дел. Шесть процентов государств отметили, что занимались расследованием финансирования терроризма только в контексте дел о терроризме, а 24 процента государств из всех регионов либо заявили, что не проводят систематических финансовых расследований, либо не ответили.

61. Если говорить об обвинительных приговорах по делам о финансировании терроризма, то из 42 государств, которые предоставили данные, 48 процентов сообщили, что у них за финансирование терроризма никто осужден не был. У 17 государств количество обвинительных приговоров составило от 1 до 20, а у 8 государств дела находились в стадии расследования. У 12 процентов государств вынесено более 100 обвинительных приговоров.

Рисунок VII
Количество обвинительных приговоров по делам о финансировании терроризма



62. Представляется, что эти цифры говорят в целом о хорошем сотрудничестве между национальными правоохранительными органами, судебными инстанциями и подразделениями финансовой разведки. При этом малочисленность обвинительных приговоров может указывать и на необходимость усиления систематических финансовых расследований, сопутствующих разбору дел о терроризме.

Чаще всего используемым каналом, по которому данные финансовой разведки учитываются при рассмотрении дел о терроризме, являются органы внутригосударственной координации

63. По отзывам 25 процентов государств-респондентов, существенное значение для интеграции финансовой разведки в расследование дел о терроризме имеет межведомственное сотрудничество. Стремясь укрепить такое сотрудничество, 20 государств из всех регионов создали межведомственные структуры (как то: советы, целевые группы, комитеты, комиссии, центры), которые сводят соответствующие национальные органы с финансовыми учреждениями. Кроме того, 16 государств сообщили, что официально оформили такое сотрудничество юридическими документами, например меморандумами о взаимопонимании или соглашениями о сотрудничестве.

64. У некоторых государств подход к сотрудничеству формализован, тогда как у других действуют менее строгие требования к осуществлению сотрудничества. Одно государство ввело законодательство, разрешающее добровольный обмен информацией о террористической собственности и о подозрениях в финансировании терроризма, и предоставило определенному гражданскому персоналу, работающему в полиции, полномочия на проведение финансовых расследований. Еще одно государство сообщило, что у него давно сложилась культура сотрудничества, которая опирается на адекватную правовую базу и призвана

облегчать открытый, всесторонний и своевременный обмен информацией между компетентными органами. Шесть государств отметили, что лучше всего закреплять такое сотрудничество созданием сетей и координационных центров, откомандированием специалистов в другие ведомства или направлением контактных сотрудников за границу.

65. Различия проявляются и в том, с какой частотой такие межведомственные структуры собираются. Одни это делают раз в квартал, другие — один-два раза в год. Частота таких собраний зависит в том числе от их типа: 15 государств организуют регулярные конференции, семинары, круглые столы, тренинги и разъяснительные мероприятия. Девять респондентов подчеркнули, что для своего успеха сотрудничество должно быть частым; два акцентировали необходимость сотрудничества на рабочем и исполнительном уровнях; шесть организовывали совместные расследования и совместные оперативные форумы; одно наладило постоянное партнерство с частным сектором для расширения обмена информацией; четыре ввели новые электронные платформы, призванные расширять и ускорять обмен информацией.

66. В числе других мер государствами-респондентами отмечались: публикация исследований и руководств; внеплановая передача информации; назначение специализированных прокуроров; распространение национальных и международных контрольных списков; предоставление следователям доступа к базе данных подразделения финансовой разведки; откомандирование следователей в состав такого подразделения; проведение расследований, параллельных расследованиям такого подразделения; разрешение ведомствам создавать оперативные подгруппы; установление четко прописанного порядка действий; обмен продуктами разведывательной деятельности; участие в международных конференциях по противодействию финансированию терроризма; вступление в такие организации, как Эгмонтская группа и Интерпол; сотрудничество с академическими кругами.

Оформление государственно-частных партнерств по противодействию финансированию терроризма осуществляется по-прежнему неравномерно

67. Семьдесят один процент государств доложили о налаживании государственно-частных партнерств, призванных совершенствовать обработку и качество данных финансовой разведки и сообщений о подозрительных операциях. Из ответов нескольких государств следует, что у них такие партнерства остаются обычно неформальными. Лишь немногие государства в деталях описали свои партнерства. Два государства сообщили, что развивают партнерства между правоохранительными органами и финансовым сектором, которые охватывают около 40 финансовых учреждений и занимаются на постоянной основе обменом информацией. В одно из этих партнерств входят представители ведомств зарубежных государств.

68. Государства, которыми созданы активные государственно-частные партнерства, сообщили об увеличении качества и количества сообщений о таких операциях, которые вызывают подозрения в финансировании терроризма. Для властей эти партнерства служат полезным форумом и в том смысле, что позволяют регулярно распространять среди частного сектора методические материалы по тенденциям и типологиям. В качестве удачного примера одно из государств сообщило, что с января 2020 года оно включило в свое партнерство поставщиков услуг по цифровым платежам. Однако не все партнерства сфокусированы исключительно на противодействии финансированию терроризма. Как минимум два партнерства занимаются также проблемой отмывания денег и других финансовых преступлений.

69. Чуть более четверти государств либо сообщили, что не создавали таких партнерств, либо не ответили на соответствующий вопрос. Государства, которые ответили на этот вопрос утвердительно, указывали, что исходят из законов, допускающих определенный обмен информацией (либо на разовой основе, либо в заранее оговоренном порядке), а не из формализованных соглашений. Есть признаки, указывающие на растущую тенденцию к официальному созданию более формализованных государственно-частных платформ. Как минимум три государства указали, что оформляют рамочные параметры партнерства с частным сектором, а одно государство сообщило об экспериментальном развертывании «целевой группы по проблеме финансирования терроризма», куда входят правоохранительные органы, подразделение финансовой разведки, прокуратура, а также крупнейшие банки и страховые компании. Одно государство, формализовавшее партнерство с частным сектором в 2019 году, отметило сложности с определением того, насколько широким должно быть такое партнерство, чтобы добиться баланса между усилением обмена информацией и соблюдением конфиденциальности разведывательных данных.

Различие в подходах к расследованию финансирования терроризма, проявляющееся в выделяемых на это ресурсах

70. Что касается выделения людских ресурсов на расследование финансирования терроризма, то одни государства предоставили список отечественных учреждений, укомплектованных специалистами по проблеме финансирования терроризма, другие описали порядок сотрудничества между специалистами из различных учреждений, а третьи указали численность профильных сотрудников в отдельных ведомствах. В государствах-респондентах насчитывается от 5 до 15 задействованных организаций, включая подразделение финансовой разведки, прокуратуру, полицию, таможенную, налоговые органы, министерство иностранных дел и министерство юстиции. Это указывает на непростой порядок сотрудничества в противодействии финансированию терроризма. Десять процентов государств применяют централизованный подход, предусматривающий наличие следователей, прокуроров и/или судей, которые занимаются исключительно делами о финансировании терроризма. В других государствах к работе с делами о финансировании терроризма подключаются, судя по всему, самые разные следователи и ведомства, для которых устраивается соответствующая учебная подготовка.

71. Государства, сделавшие выбор в пользу большей централизации, подчеркнули преимущества целостного, систематического подхода к финансовой разведке не только для противодействия финансированию терроризма, но и для облегчения идентификации лиц, причастных к террористической деятельности (в частности, членов крупных террористических организаций, таких как ИГИЛ). Одно государство отметило необходимость обеспечивать специализацию персонала для разбора всё более сложных дел, сопряженных с применением новейших методов расследования и механизмов международного сотрудничества. Такие централизованные структуры обладают общенациональной юрисдикцией и опираются на координирующуюся с ними сеть прокуроров, работающих через суды первой инстанции, которые занимаются также делами о насильственном экстремизме.

72. Государства отметили также необходимость обучать навыкам финансовых расследований персонал самых разных правительственных учреждений. Одно государство наладило систему обучения и аккредитации финансовых следователей, которая способствует использованию данных финансовой разведки на национальном, региональном и местном уровнях. Многие государства сообщили, что следователи, занимающиеся фактами финансирования терроризма,

работают в тех же подразделениях, что и следователи, занимающиеся фактами отмывания денег или других финансовых преступлений.

Большинство государств сообщают, что у них механизмы противодействия финансированию терроризма соответствуют их международным обязательствам в области прав человека, но лишь немногие из них приняли меры, специально направленные на обеспечение этого

73. Менее 60 процентов государств ответили на вопрос о мерах, введенных для обеспечения того, чтобы расследование финансирования терроризма происходило в соответствии с международными обязательствами в области прав человека, в том числе касающимися конфиденциальности. Государства-респонденты отметили, что уголовные расследования проводятся сообразно с правовой базой, в которой учтены соответствующие международные договоры о правах человека (32 процента), и с соблюдением надлежащей правовой процедуры и уголовно-процессуального законодательства (7 процентов). Одно государство-член прямо заявило, что каких-то конкретных мер не вводилось. Десять государств сообщили, что располагают механизмами, гарантирующими конфиденциальность информации и защиту данных в случаях, когда люди обвинены в финансировании терроризма или находятся под следствием за него, включая отфильтровывание некоторых типов информации и удаление данных, когда необходимость в них отпадает. Одно государство отметило, что финансовая разведка должна соответствовать законодательно установленным критериям, касающимся раскрытия информации, и что доступ к персональной информации следует ограничивать строго оговоренным кругом лиц. Три государства создали несколько общегосударственных надзорных механизмов для обеспечения того, чтобы расследование финансирования терроризма велось сообразно с законами и соответствующими международными обязательствами, включая конфиденциальность. Еще одно государство защищает тех, кто снабжает его данными, гарантируя анонимность их сообщений о подозрительных операциях.

74. Лишь немногие государства конкретно описали действующие у них меры. Три респондента отметили правила и исключения, касающиеся замороженных счетов, а один указал, что, когда в расследовании присутствует международный компонент, он с особой придирчивостью изучает запросы от иностранных государств, в которых применяется смертная казнь. Еще один респондент постоянно отслеживает ситуацию с правами человека в других государствах, с тем чтобы его следователи не делились информацией, огласка которой способна повлечь ущемление прав человека, и не пользовались информацией о финансировании терроризма, если она получена с нарушением прав человека. Ограниченность предоставленной информации затрудняет выяснение того, происходит ли систематический учет обязательств в области прав человека. Изучение практики государств в этой области необходимо продолжить.

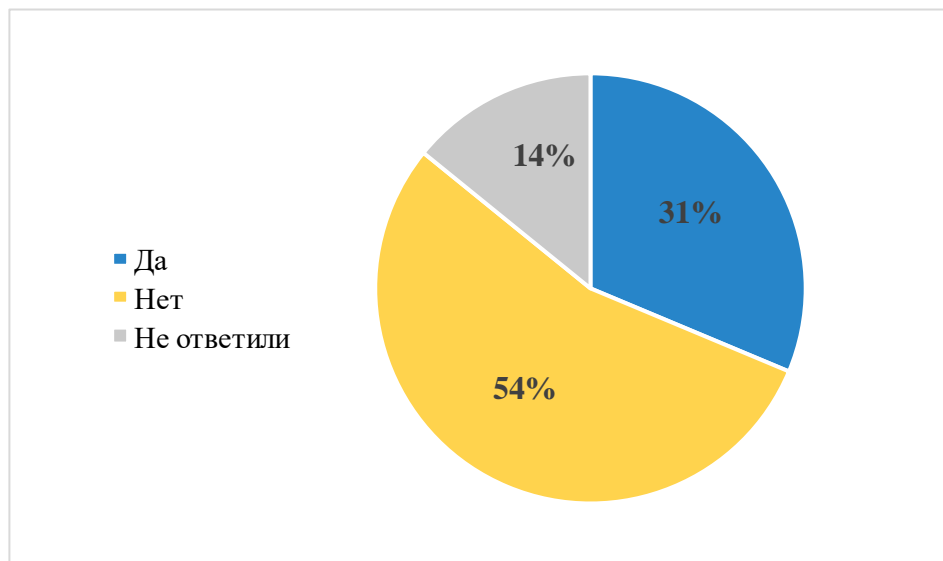
Большинство государств провели как минимум одну оценку некоммерческого сектора

75. Применительно к вопросам, касавшимся злонамеренного использования некоммерческого сектора в целях финансирования терроризма, в вопроснике упоминалось функциональное определение, принятое в этой связи ФАТФ⁵.

⁵ Под «некоммерческой организацией» подразумевается юридическое лицо, образование или организация, основным видом деятельности которых является сбор или распределение средств для благотворительных, религиозных, культурных, образовательных, социальных или братских целей или осуществления других видов «добрых дел».

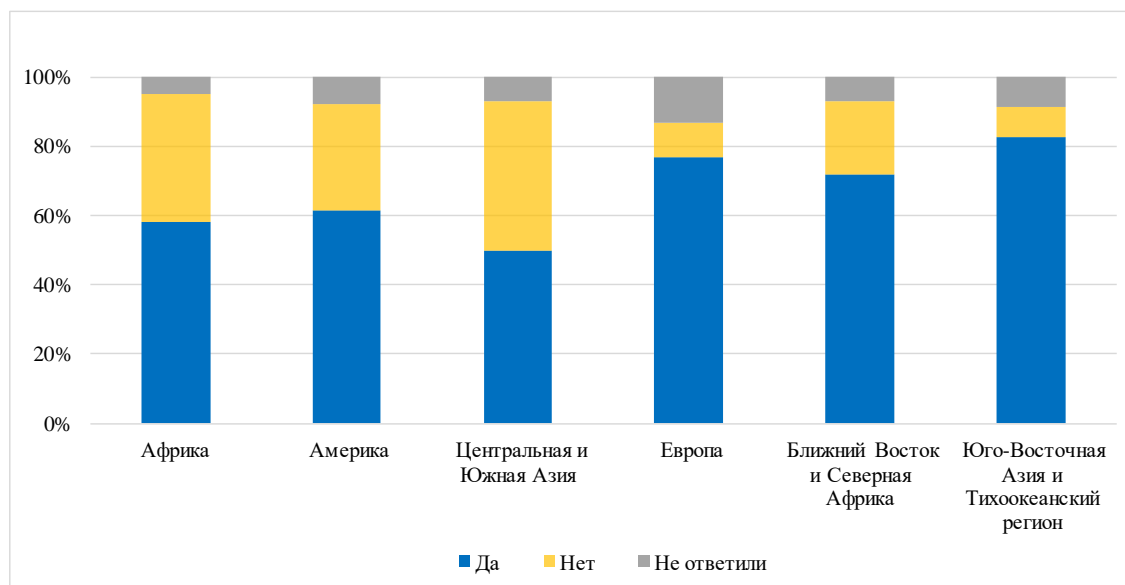
Лишь немногие государства сообщили, что их некоммерческие организации подпадают под определение ФАТФ. Две трети респондентов сообщили о проведении ими оценок некоммерческого сектора, 33 процента — о введении адресных мер и 34 процента — о мерах по повышению информированности в этом секторе. Следует отметить, что 54 процента государств-респондентов указали, что ими не выявлено ни одного случая финансирования терроризма через некоммерческий сектор, а около трети — что ими такие случаи выявлялись.

Рисунок VIII
Выявление государствами случаев причастности некоммерческих организаций к финансированию терроризма



76. Из ответов на вопросник следует, что государствами во всех географических регионах выявлены эпизоды финансирования терроризма в некоммерческом секторе. При этом несколько государств подчеркнули, что масштабы выявленных нарушений, выражающихся в финансировании терроризма, носят весьма ограниченный характер, а менее 50 процентов указали, что их подход к некоммерческим организациям основывается на оценке риска и согласуется с международными обязательствами в области прав человека. Большинство государств не ответило на этот вопрос.

Рисунок IX
Доля государств, выявивших случаи причастности некоммерческих организаций к финансированию терроризма, в региональной разбивке



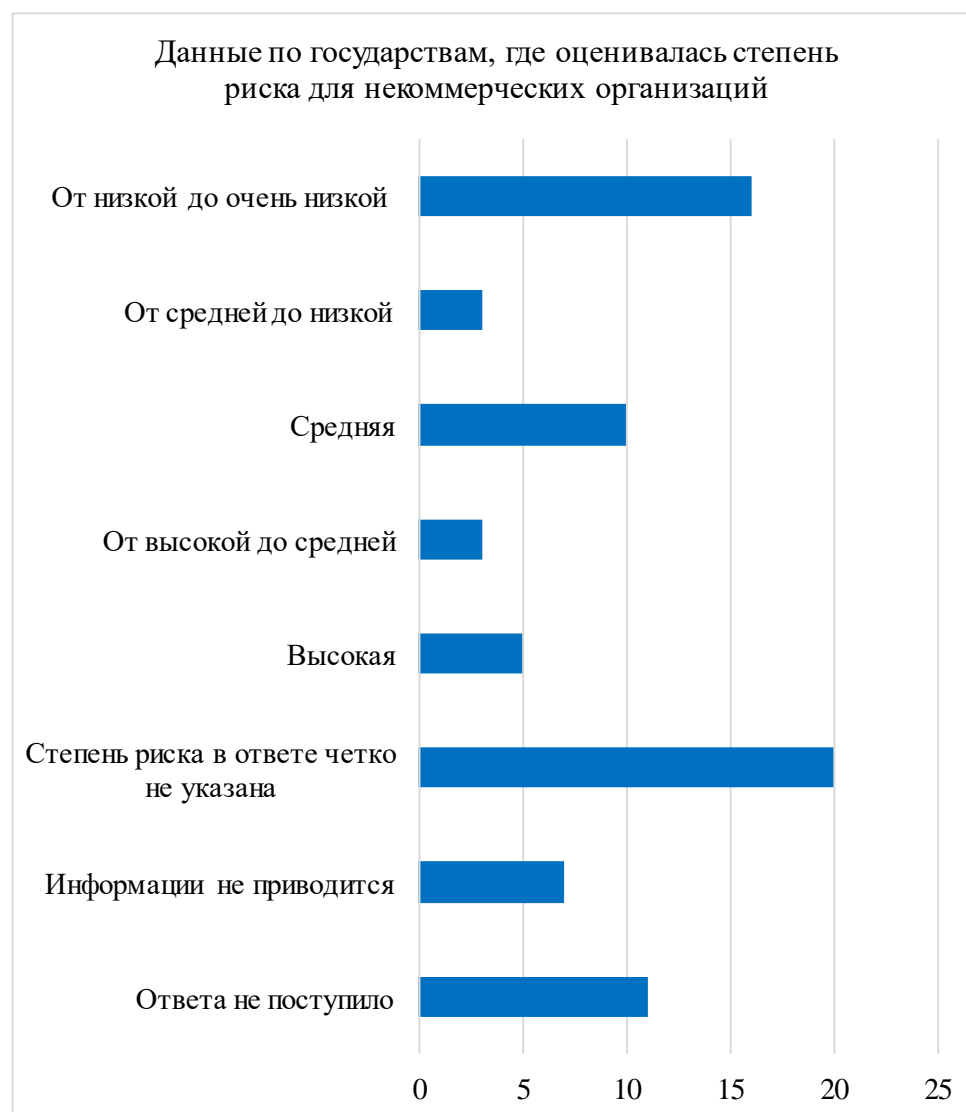
77. Поскольку риск финансирования терроризма свойственен не всем некоммерческим организациям, государствам следует выяснять, какие из этих организаций подпадают под соответствующее определение ФАТФ, и уже затем определять для них степень такого риска. В своей резолюции 2462 (2019) Совет Безопасности призывает государства периодически проводить оценку рисков в своем некоммерческом секторе для выявления организаций, уязвимых для финансирования терроризма, и информирования о реализации учитывающего риск-фактор подхода. Шестьдесят семь процентов государств-респондентов указали, что провели оценку некоммерческих организаций на риск финансирования терроризма, а 22 процента заявили, что такая оценка ими не проводилась. Сопоставление этих ответов государств с ответами, касавшимися степени риска финансирования терроризма вследствие злонамеренного использования некоммерческих организаций, дает основания считать, что большое количество оценок некоммерческого сектора было проведено не в отдельном порядке, а как часть оценок, посвященных проблеме отмывания денег/финансирования терроризма вообще.

78. Между тем несколько государств отметили, что специальные оценки рисков в некоммерческом секторе помогли им уточнить анализ и результаты оценки рисков отмывания денег/финансирования терроризма. Только семь государств отметили, что проверили или оценили свой некоммерческий сектор. Шестьдесят четыре процента государств, представивших информацию о сроках проведения своих оценок некоммерческих организаций, провели оценку в период между 2017 и 2019 годами. Одиннадцать процентов государств указали, что в настоящее время разрабатывают свою первую оценку некоммерческих организаций. В этой связи следует напомнить, что в 2018 году ФАТФ приняла пересмотренную пояснительную записку к своей Рекомендации 8, в которой, в частности, предлагается применять риск-ориентированный подход к некоммерческому сектору в борьбе с выявленными угрозами злоупотреблений, связанных с финансированием терроризма, и отмечается необходимость реализовывать эти меры с соблюдением обязательств государств, предусмотренных в Уставе Организации Объединенных Наций и международном законодательстве по защите прав человека.

Двадцать один процент государств, проводивших оценку риска в этом секторе, отнесли степень такого риска к диапазону «от средней до низкой», а еще 21 процент — к диапазону «от низкой до очень низкой». Многие государства представили информацию о своей методике классификации, а другие — результаты своих оценок риска для некоммерческих организаций. Как отмечалось выше, большинство государств-респондентов указали, что никогда не сталкивались со случаями неправомерного использования некоммерческих организаций в целях финансирования терроризма.

Рисунок X

Как государства оценивают для некоммерческого сектора степень риска финансирования терроризма



79. Некоторые государства отметили, что разным типам некоммерческих организаций свойственны разные степени риска. Большая часть государств, проводивших оценку риска в своем некоммерческом секторе, указали, что для значительного большинства некоммерческих организаций характерен низкий риск, однако для некоторых организаций, выделяющихся своими особенностями (например: работа в чувствительных географических зонах, расположенность на периферии

крупных городов, интенсивное пользование Интернетом), риск может быть более высоким. Несколько государств отметили, что за иностранными некоммерческими организациями, имеющими разрешение действовать на местах, и местными некоммерческими организациями, получающими средства из-за рубежа, усматривается более высокий риск, чем за некоммерческими организациями, функционирующими на отечественные средства и исключительно внутри страны. Судя по всему, многие государства более придирчиво относятся к некоммерческим организациям, которые функционируют или собирают пожертвования в приграничных районах. Небольшим числом государств было отмечено, что некоммерческий сектор становится уязвимее к злонамеренному использованию в случае неадекватного надзора за ним и при наличии пробелов в законодательстве.

Большинство государств предприняли шаги к тому, чтобы повысить информированность своего некоммерческого сектора о риске его злонамеренного использования в целях финансирования терроризма

80. В своей резолюции [2462 \(2019\)](#) Совет Безопасности рекомендует государствам работать в сотрудничестве с некоммерческими организациями над недопущением их злонамеренного использования, напоминая при этом, что государства должны уважать права человека и основные свободы. Одно из государств отметило, что, проведя национальную оценку риска финансирования терроризма, оно во взаимодействии с отечественными и международными организациями заново оценивает риск, с которым сталкивается некоммерческий сектор, и что оно разработало программу по повышению соответствующей информированности этого сектора и донорских групп. Несколько государств подчеркнули, что смягчение риска является общей обязанностью некоммерческих организаций (которым следует по возможности практиковать саморегулирование), надзорных инстанций и правоохранительных органов.

81. Семьдесят четыре процента государств указали, что повысили информированность своего некоммерческого сектора о риске финансирования терроризма, 13 процентов указали, что не делали этого, а 13 процентов не представили сведений. Эти цифры не удивительны, поскольку требование вести разъяснительную работу с сектором появилось еще тогда, когда ФАТФ впервые вынесла свою Специальную рекомендацию 8. Несколько государств предоставили дополнительные сведения о том, как проводились их кампании по повышению информированности. Как минимум два государства указали, что разъяснительные программы, разработанные регуляторами, основываются на выявленных рисках и включают составление совместных методических указаний и выпуск оповещений, касающихся, в частности, способов сбора и перевода средств.

Большинство государств ввели нормативно-правовые меры с целью соответствовать международным требованиям; лишь треть государств приняла специализированные практические меры и непрерывно ведет диалог с некоммерческим сектором по этому вопросу

82. Шестьдесят девять процентов государств-респондентов указали, что ввели адресные меры (в том числе оформили правовую и надзорную базу) для недопущения злонамеренного использования некоммерческих организаций, а 19 процентов ответили, что каких-либо мер они не принимали. Многие государства ввели специализированные нормативно-правовые меры с целью соответствовать международным требованиям; при этом менее 50 процентов государств, введших адресные меры, указали, о каких именно мерах идет речь. Лишь немногие государства указали, что проверили и обеспечили соответствие обязательств по противодействию финансированию терроризма другим компонентам

действующей национальной правовой базы, касающейся некоммерческих организаций. К числу мер, чаще всего применяемых для недопущения злонамеренного использования некоммерческих организаций, относятся: разъяснительные кампании; усиленный мониторинг и более строгие условия регистрации; повышенная бдительность к некоммерческим организациям, которые являются иностранными или действуют в чувствительных зонах (особенно на государственных средствах); повышенная бдительность со стороны доноров и налоговых органов; межведомственное сотрудничество. Одно государство указало, что создало в соответствующем регулирующем органе специализированное подразделение, занимающееся проблемой неправомерного использования организаций, отнесенных к категории наибольшего риска, чтобы обеспечить пропорциональный, основанный на оценке риска подход к мониторингу и надзору и сократить масштабы неправомерного использования некоммерческих (т. е. благотворительных) организаций, прилагая при этом максимум усилий к тому, чтобы не нарушать законную благотворительную деятельность и не мешать ей. Несколько государств привели конкретные примеры вводимых в этой связи дисциплинарных мер: от отстранения людей от функций, выполняемых ими в некоммерческих организациях (на основании сильных подозрений в злоупотреблениях или убедительных свидетельствах злоупотреблений), до замораживания активов и установления систем контроля за платежами. Небольшая группа государств назвала удачной практикой издание рассчитанных на некоммерческие организации руководств, где излагаются действующие правовые рамки и вытекающие из них правила, а также требования по части финансовой прозрачности и добросовестности. Такие документы, как правило, распространяются и обсуждаются на регулярных встречах с представителями некоммерческого сектора.

Лишь немногие государства предприняли конкретные шаги к тому, чтобы учитывать потенциальное влияние мер по противодействию финансированию терроризма на сугубо гуманитарную деятельность

83. В своей резолюции [2462 \(2019\)](#) Совет Безопасности настоятельно призывает к тому, чтобы, вырабатывая и применяя меры по противодействию финансированию терроризма, государства принимали во внимание потенциальное влияние этих мер на сугубо гуманитарную деятельность, в том числе медицинскую, которая проводится беспристрастными гуманитарными субъектами сообразно с международным гуманитарным правом. Всего несколько государств создали постоянные национальные форумы, на которых соответствующие правительственные ведомства обсуждают вместе с представителями некоммерческого сектора вопросы, касающиеся гуманитарной деятельности в юрисдикциях с высокой степенью риска, например удачные наработки, позволяющие не допускать необоснованного «дерискинга» и повышать прозрачность процедур лицензирования и предоставления изъятий. Некоторые респонденты подчеркнули необходимость межгосударственного диалога с целью смягчить воздействие на законных гуманитарных субъектов и повышать информированность некоммерческого сектора. Сорока пяти процентам государств недостает институциональной базы для рассмотрения того, как меры по противодействию финансированию терроризма сказываются на гуманитарной деятельности, а 35 процентов ввели меры в этой области. В поступивших ответах большинство мер описывалось в общих чертах (например, приводились общие отсылки к конституционным гарантиям). В числе других мер фигурировали строгие условия осуществления платежей и наличие систем контроля, главным образом применительно к государственным средствам, выделяемым на поддержку гуманитарных проектов (даже в кризисных регионах). Одно государство отметило, что его финансирующее учреждение обязано в консультации с реестром общественных объединений проводить детальную проверку профиля организации-заявителя и ее проектов.

Рисунок XI
Разработка механизмов противодействия финансированию терроризма,
учитывающих влияние на гуманитарную деятельность



84. По крайней мере три государства-респондента предусмотрели в своем законодательстве, посвященном противодействию финансированию терроризма, применение изъятий по гуманитарным соображениям (в одном случае это сопровождается оговоркой о том, что некоммерческие организации могут быть привлечены к уголовной ответственности и отвечают за проверку намерений тех, кто собирает деньги от их имени и кто получает от них средства). Важным считается также диалог с банками и другими финансовыми учреждениями. Два государства отметили, что правительствам, некоммерческим организациям и фирмам, предоставляющим финансовые услуги, необходимо налаживать партнерства для обсуждения вызовов и операционных рисков, с которыми сталкиваются некоммерческие организации в ситуациях высокого риска, чтобы минимизировать влияние мер по противодействию финансированию терроризма на оказание гуманитарной помощи и устранять сложности с доступом к официальным финансовым каналам. Государства выразили озабоченность по поводу дерискинга, применяемого финансовыми учреждениями по отношению к некоммерческим организациям. Некоторые государства подчеркнули, что дерискинг запрещен. Однако большинство государств-участников (58 процентов) не ответили на этот вопрос.

85. В заключение следует сказать, что развитие ситуации с пандемией коронавирусной инфекции (COVID-19) и ее вероятные последствия для государств, сталкивающихся с высоким риском терроризма, могут потребовать от государств принятия мер к обеспечению у себя способности и далее заниматься противодействием финансированию терроризма, учитывая при этом потенциальное влияние таких мер на сугубо гуманитарную деятельность, в том числе медицинскую, которая будет проводиться беспристрастными гуманитарными субъектами для борьбы с пандемией.

IV. Удачные наработки: необходимость целостного, междисциплинарного и многоуровневого реагирования на финансирование терроризма

86. Примерно четверть государств не предоставили информацию об удачных наработках. В качестве примеров таких наработок чаще всего приводились следующие:

а) для эффективности стратегий противодействия финансированию терроризма центральное место в них должно отводиться укреплению механизмов сотрудничества на национальном и международном уровнях и с частным сектором (1 государство-член назвало удачной практикой направление за рубеж сотрудников по международным контактам; 16 государств указали, что их правительства практикуют общение с частным сектором относительно ключевых приоритетов, с тем чтобы можно было «в упреждающем порядке обеспечивать раскрытие финансовых сведений, отвечающих наиболее приоритетным направлениям расследований»);

б) важнейшим инструментом противодействия финансированию терроризма является способность замораживать активы тех, кто подозревается в финансировании терроризма или занесен в национальные и международные санкционные перечни;

с) существенно важен своевременный обмен финансовой информацией;

д) ключевое значение для предотвращения и пресечения финансирования терроризма имеют кампании по повышению информированности;

е) существенное значение для успешного противодействия финансированию терроризма имеют расследовательские и правоприменительные возможности;

ф) огромное значение для долгосрочного успеха стратегии противодействия финансированию терроризма имеет подход, учитывающий риск-факторы;

г) фундаментом надежных мер по противодействию финансированию терроризма является крепкая законодательная база (13 государств отметили необходимость введения новых правил, позволяющих не отставать от эволюции угроз финансирования терроризма, в частности противодействовать злонамеренному использованию виртуальных активов).

V. Сохраняющиеся вызовы: не отставать от эволюции угроз, отвечая на них комплексными и всеобъемлющими мерами

87. Пятнадцать процентов государств сообщили, что не имеют опыта пресечения финансирования терроризма, применения соответствующих резолюций Совета Безопасности или работы над проблемой новых платежных технологий и виртуальных валют. В качестве вызовов, с которыми приходится сталкиваться, чаще всего назывались следующие:

а) укрепление механизмов международного сотрудничества (22 государства отметили необходимость совершенствования международного сотрудничества и процесса объявления лиц подпадающими под санкции);

б) обновление соответствующей законодательной базы (около 20 процентов государств-респондентов выразили озабоченность по поводу угроз,

связанных с новыми технологиями, которые делают невозможным отслеживание вовлеченных сторон или позволяют им сохранять анонимность; некоторые государства отметили необходимость снабдить эту область новой нормативно-правовой базой);

с) обеспечение приемлемости данных финансовой разведки в уголовном производстве (государства-члены отметили практические трудности, вызываемые необходимостью соблюдать юридические требования, например доказывать наличие умысла и собирать достаточное количество улик в обоснование запрашиваемой меры);

d) отыскание правильного баланса в государственно-частных партнерствах (государства-члены, которые наладили официальные партнерства с частным сектором, заявили, что в серьезную проблему превратился дерискинг и что финансовые учреждения не придерживаются последовательного подхода в этом отношении; одно государство отметило, что компании, предоставляющие новые финансовые технологии, не всегда подпадают под действие требований, предусматриваемых противодействием финансированию терроризма);

e) усложнение расследовательских приемов и ресурсов (более 10 государств-членов подчеркнули необходимость применять специализированные технологии для обнаружения финансирования терроризма, а также оказывать техническую помощь и организовывать обучение для повышения квалификации кадров в государственных учреждениях и ведомствах);

f) определение эффективных способов борьбы с деятельностью ИГИЛ по финансированию терроризма в конфликтных зонах и за их пределами (использование денежной наличности и новых платежных технологий террористическими группами и отдельными террористами, в том числе внутри лагерей, где они содержатся под стражей, создает крупную проблему для правоохранительных органов, причем это явление не замыкается в национальных границах и становится всё более распространенным).

Выводы

88. В настоящем докладе приводится комплексный обзор мер, принятых государствами для противодействия финансированию терроризма. Большинство государств-респондентов введены законы и механизмы для выполнения их международных обязательств согласно соответствующим резолюциям Совета Безопасности. Однако эти законы и механизмы используются непоследовательно или не в полном объеме, тогда как финансисты терроризма продолжают находить новые способы пособничества террористическим актам или поддержания террористической деятельности. Многочисленные государства, нуждающиеся в технической помощи, обучении и соответствующем оснащении, должны пользоваться приоритетным вниманием со стороны донорского сообщества и учреждений-исполнителей. Взаимный обмен эффективными наработками и полезным опытом также помог бы государствам в их самостоятельных и совместных усилиях по достижению полного соблюдения соответствующих резолюций. Ответы государств также указывают на необходимость дальнейшего изучения вопроса о том, как добиться учета обязательств в области прав человека при расследовании преступлений, выражающихся в финансировании терроризма, и судебном преследовании за них.

89. Эволюция вызовов, с которыми приходится сталкиваться в этой области, высвечивает важность того, чтобы достигать общего понимания имеющихся пробелов и добиваться адресности и эффективности совместных действий. С

опорой на данные, собранные при подготовке настоящего доклада, Direktorat будет в соответствии с резолюцией [2462 \(2019\)](#) и в консультации с Группой по наблюдению способствовать выработке адресных инициатив по оказанию технической помощи и наращиванию потенциала, действуя при этом в тесном сотрудничестве с Контртеррористическим управлением Организации Объединенных Наций. Продолжение выездов на места, совершаемых двумя экспертными командами от имени их соответствующих комитетов, позволит облегчить дальнейший диалог и дискуссию с государствами относительно достигаемых ими успехов и обнаруживаемых ими сложностей, относительно их сильных и слабых сторон, а также относительно их потребностей и способов их удовлетворения. Через Контртеррористический комитет будет ежегодно представляться оценка областей, в которых государствам следует проявить больше активности для выполнения тех ключевых положений соответствующих резолюций Совета Безопасности, которые посвящены противодействию финансированию терроризма. Это позволит обеспечить, чтобы курс на пресечение финансирования терроризма оставался в центре контртеррористических усилий государств.

Добавление I

Исполнительный директорат Контртеррористического комитета/Группа по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями, учрежденная резолюциями 1526 (2004) и 2253 (2015) по «Исламскому государству Ирака и Леванта» (ИГИЛ) (ДАИШ), «Аль-Каиде», «Талибану» и связанным с ними лицам и организациям

Вопросник о мерах, принятых государствами-членами для пресечения финансирования терроризма

В своей резолюции 2462 (2019) Совет Безопасности просит Исполнительный директорат Контртеррористического комитета и Группу по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями, учрежденную резолюциями 1526 (2004) и 2253 (2015) по «Исламскому государству Ирака и Леванта» (ИГИЛ) (ДАИШ), «Аль-Каиде», «Талибану» и связанным с ними лицам и организациям, подготовить доклад о мерах, принятых государствами-членами для пресечения финансирования терроризма, и предлагает государствам-членам представить им к концу 2019 года в письменном виде информацию о мерах, принятых для пресечения финансирования терроризма¹.

Этим определяется цель настоящего вопросника: выяснить эффективные меры, введенные государствами-членами для пресечения финансирования терроризма, и вызовы, с которыми государства-члены сталкиваются в деле обнаружения и пресечения финансирования терроризма. Как Совет Безопасности заявлял в своей резолюции 2462 (2019) и других соответствующих резолюциях, государства-члены должны обеспечивать, чтобы любые меры, принимаемые в целях борьбы с терроризмом, согласовывались со всеми их обязательствами по международному праву, в частности международному праву прав человека, международному беженскому праву и международному гуманитарному праву.

Настоящий вопросник не призван заменить собой диалог, проводимый с государствами-членами в рамках оценочных визитов, наносимых Директоратом от имени Контртеррористического комитета, или оценок степени угрозы, выполняемых Группой по наблюдению. Доклад, который будет подготовлен на основе полученных ответов, намечается обсудить на совместном специальном заседании по проблеме финансирования терроризма, которое состоится в марте 2020 года в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке.

Директорат и Группа по наблюдению будут признательны, если государства-члены не только заполнят графы «Да» или «Нет», но и сжато ответят на те вопросы, которые предполагают описательный ответ. Ответы на такие вопросы можно представить в виде составленного в формате Word или PDF документа, дополняющего приводимую ниже информацию.

Просьба отправить заполненный вопросник по адресу UN2462quest@un.org к 18 декабря 2019 года.

¹ Резолюция 2462 (2019) Совета Безопасности, п. 37.

Часть I
Осуществление санкционных мер, вытекающих из резолюций 1267 (1999)
и 1373 (2001) Совета Безопасности

Меры, вытекающие из резолюции 1267 (1999) Совета Безопасности

1. Представляло ли Ваше государство Санкционному комитету, учрежденному резолюцией 1267 (1999) Совета Безопасности, просьбы или обновления (в соответствии с настоятельным призывом, сформулированным Советом в пункте 12 его резолюции 2462 (2019)) в отношении лиц/организаций, заносимых в санкционный перечень, предусмотренный резолюцией 1267 (1999) (он же — «санкционный перечень в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды»»)?

- Да
 Нет

2. Выявлены ли Вашим государством активы каких-либо лиц/организаций, занесенных в санкционный перечень в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды»?

- Да
 Нет

3. Производилось ли замораживание выявленных активов, подпадающих под санкционный перечень в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды»?

- Да
 Нет

4. Каков механизм, в соответствии с которым о замораживании активов, производимом финансовыми учреждениями или частным сектором, уведомляются национальные власти?

5. Применительно к активам, объявленным замороженными на основании резолюции 1267 (1999):

- а) какова текущая стоимость средств и других финансовых активов, объявленных замороженными?
б) не могли бы Вы предоставить информацию о других экономических ресурсах, которые подверглись замораживанию (например: компании, недвижимость, транспортные средства, суда и т. д.)?

6. Предоставляет ли Ваше государство публичный доступ к своему национальному или региональному перечню активов, замороженных на основании резолюции 1267 (1999)?

- Да
 Нет

7. Каким образом национальные власти уведомляют об изменениях в санкционном перечне в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды» финансовые учреждения и установленные нефинансовые предприятия и профессии или другие органы, ответственные за осуществление мер по замораживанию активов?

8. Обязаны ли финансовые учреждения и нефинансовые предприятия и профессии производить замораживание активов «безотлагательно»?

- Да
 Нет

Если «да», просьба указать, как в Вашем государстве трактуется понятие «безотлагательно».

9. Какие меры введены для обеспечения того, чтобы сторонам, занесенным в санкционный перечень, не предоставлялись прямо или косвенно какие-либо средства или другие финансовые активы?

10. Какие меры введены для обеспечения того, чтобы сторонам, занесенным в санкционный перечень, не предоставлялись прямо или косвенно какие-либо экономические ресурсы?²

Меры, вытекающие из резолюции 1373 (2001)

11. Прибегало ли Ваше государство к самостоятельному объявлению каких-либо лиц/организаций подпадающими под санкции на основании резолюции 1373 (2001)? Если «да», то прибегало ли Ваше государство к замораживанию их активов?

- Да
 Да, но замораживание активов не производилось
 Нет

12. Были ли случаи, когда какая-либо принятая на основании резолюции 1373 (2001) мера, выражающаяся в занесении в санкционный перечень или замораживании активов, оспаривалась в суде?

- Да
 Нет

Если «да», то сколько таких случаев было за последние три года?

13. Предоставляло ли Ваше государство когда-либо разрешение на использование замороженных средств по гуманитарным соображениям, руководствуясь резолюциями 1373 (2001) и 1452 (2002)?

- Да
 Нет

14. Получало ли Ваше государство от третьих сторон запросы о замораживании активов, и направляло ли оно такие запросы третьим сторонам?

- Да
 Нет

² В пункте 5 резолюции 2368 (2017) Совета Безопасности говорится об экономических ресурсах «любого рода».

15. Обнаруживает ли Ваше государство свой национальный или региональный перечень замороженных активов?

- Да
 Нет

16. Просьба дополнительно указать следующее:

- a) Ваша оценка полезности отечественных механизмов замораживания активов для недопущения сбора и перемещения средств террористами;
- b) порядок обмена с другими юрисдикциями информацией о мерах по замораживанию активов;
- c) сложности, обнаруженные Вашим государством при идентификации субъектов, которых оно хотело бы само объявить подпадающими под санкции;
- d) сложности, обнаруженные в деле направления запросов третьим сторонам и получения запросов от третьих сторон;
- e) наличие механизма (механизмов) для пересмотра решений о занесении в санкционный перечень/замораживании активов;
- f) наличие случаев, когда решения о замораживании активов оспаривались затронутыми сторонами с использованием вышеупомянутых механизмов.

Ответ:

Часть II

Понимание угроз, рисков и уязвимостей, связанных с финансированием терроризма

17. Проводилась ли Вашим государством специализированная оценка риска финансирования терроризма?

- Да, проведена отдельная оценка финансирования терроризма
 Да, но оценка проведена в рамках оценки риска отмывания денег/финансирования терроризма
 Нет

Если «да», то когда она была проведена?

Если «нет», то когда Ваше государство планирует провести оценку риска финансирования терроризма?

18. Просьба дополнительно указать следующее:

- a) основные выявленные угрозы;
- b) основные выявленные уязвимости;
- c) Ваше понимание степени рисков финансирования терроризма, с которыми сталкивается Ваше государство;
- d) риски финансирования терроризма, связанные с новыми технологиями, включая виртуальные активы;
- e) утверждение соответствующего плана действий по смягчению выявленных рисков финансирования терроризма.

Ответ:

19. Располагает ли Ваше государство стратегией противодействия финансированию терроризма?

- Да
- Нет

Если «да», то на какой период?

Если «нет», то планирует ли Ваше государство разработать такую стратегию? Когда?

20. Интегрирована ли стратегия противодействия финансированию терроризма в национальную контр-террористическую стратегию Вашего государства?

- Да
- Нет

21. Просьба дополнительно указать следующее:

- a) цели, поставленные в стратегии противодействия финансированию терроризма;
- b) национальное/компетентное ведомство, ответственное за общее осуществление стратегии противодействия финансированию терроризма;
- c) наличие межведомственного координационного механизма, отслеживающего осуществление действий, которые предусмотрены в стратегии противодействия финансированию терроризма, и наличие координационного механизма для затрагиваемых сторон;
- d) и для международных партнеров;
- e) подключение частного сектора, включая гражданское общество;
- f) конкретные партнерства с финтехиндустрией и/или с компаниями, владеющими социальными сетями.

Ответ:

Часть III
Меры, введенные для пресечения финансирования терроризма

A. Уголовная ответственность за финансирование терроризма

22. Вносились ли Вашим государством поправки в его законодательство о финансировании терроризма?

- Да
 Нет

Если «да», когда внесена самая последняя поправка?

23. Охватывает ли уголовная ответственность, устанавливаемая Вашим государством за финансирование терроризма:

- финансирование террористических актов;
 финансирование террористических организаций для любых целей;
 финансирование отдельного террориста для любых целей?

24. Устанавливает ли Ваше государство уголовную ответственность за финансирование поездок иностранных боевиков-террористов?

- Да
 Нет

25. Включает ли определение активов³, которое применяется в Вашем государстве при установлении уголовной ответственности за финансирование терроризма, экономические ресурсы любого рода, не являющиеся финансовыми активами, как это предусматривает резолюция [2368 \(2017\)](#) Совета Безопасности?⁴

- Да
 Нет

³ Активы, подлежащие замораживанию или не допускающие их получения сторонами, занесенными в санкционный перечень.

⁴ Резолюция [2368 \(2017\)](#) Совета Безопасности, п. 1 а): «незамедлительно заморозить средства и другие финансовые активы или экономические ресурсы этих лиц, групп, предприятий и организаций, включая средства, получаемые благодаря имуществу, находящемуся, прямо или косвенно, в их собственности или под их контролем или в собственности или под контролем лиц, действующих от их имени или по их указанию, и обеспечить, чтобы ни эти, ни какие-либо другие средства, финансовые активы или экономические ресурсы не использовались, прямо или косвенно, в интересах таких лиц их гражданами или любыми лицами, находящимися на их территории»; там же, п. 5: «подтверждает, что требования, изложенные в пункте 1 а) выше, применяются к финансовым и экономическим ресурсам любого рода, включая — но не ограничиваясь этим — и те, которые используются для предоставления услуг по размещению материалов в Интернете и связанных с этим услуг, используемым для оказания поддержки “Аль-Каиде”, ИГИЛ и другим лицам, группам, предприятиям или организациям, включенным в санкционный перечень в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и “Аль-Каиды”».

В. Финансовая разведка и расследование финансирования терроризма

26. Укажите формы финансирования терроризма, выявленные Вами в ходе Ваших расследований:

- Контрабанда наличных
- Использование предприятий денежно-расчетного обслуживания
- Использование неформальных систем перевода средств/системы «хавала»
- Использование официальной банковской системы
- Использование социальных сетей
- Использование предоплаченных карт
- Использование мобильного банкинга
- Использование природных ресурсов
- Использование социальных пособий
- Использование банковских ссуд
- Другое (просьба уточнить)

27. Используются ли данные, добываемые подразделением финансовой разведки, при расследовании финансирования терроризма?

- Да
- Нет

28. Располагает ли Ваше государство государственно-частными партнерствами для совершенствования обмена финансовой информацией и ее качества?

- Да
- Нет

29. Располагает ли Ваше государство механизмами для получения соответствующей информации, включая информацию о банковских счетах, с целью облегчить выявление террористических актов?

- Да
- Нет

30. Проводит ли Ваше государство расследование финансирования терроризма по всем делам о терроризме?

- Да, параллельно с расследованием дел о терроризме, равно как и независимо от наличия таких дел
- Да, но только параллельно с уже возбужденным делом о терроризме
- Нет

31. Просьба дополнительно указать следующее:

- a) меры, введенные с целью усилить интеграцию финансовой разведки в разбор дел о терроризме (например: межведомственное сотрудничество, государственно-частные партнерства);
- b) наличие кадровых ресурсов для расследования финансирования терроризма;
- c) типы механизмов для координации между подразделениями финансовой разведки, разведывательными службами и правоохранительными ведомствами (включая прокуратуру) в сфере противодействия терроризму/финансированию терроризма;
- d) действующие меры, призванные обеспечивать, чтобы всякое расследование финансирования терроризма соответствовало международным обязательствам в области прав человека, в том числе касающимся конфиденциальности;
- e) сложности, обнаруженные при интеграции финансовой разведки в расследование/судебное преследование по делам о терроризме и при расследовании финансирования терроризма;
- f) статистические данные о количестве расследованных эпизодов финансирования терроризма и обвинительных приговоров за такое финансирование — в рамках расследования/судебного преследования по делам о терроризме или как отдельного преступления, выражающегося в финансировании терроризма.

Ответ:

С. Некоммерческие организации

32. Проводило ли Ваше государство оценку своего некоммерческого сектора для определения того, какие типы некоммерческих организаций могут быть уязвимы для финансирования терроризма?

- Да
- Нет

Если «да», то когда проводилась эта оценка?

33. Введены ли Вашим государством адресные меры (включая надзорную практику), законы и правила, рассчитанные на такие некоммерческие организации, которые могут злонамеренно использоваться для финансирования терроризма?

- Да
 Нет

34. Проводило ли Ваше государство разъяснительную работу с некоммерческими организациями⁵ с целью повысить у них осведомленность о риске финансирования терроризма?

- Да
 Нет

35. Выявлены ли Вашим государством случаи причастности некоммерческих организаций к финансированию терроризма?

- Да
 Нет

36. Разработаны ли Вашим государством механизмы, законы или политика противодействия финансированию терроризма, рассчитанные на некоммерческие организации и учитывающие потенциальное влияние этих мер на сугубо гуманитарную деятельность, в том числе медицинскую, которая проводится беспристрастными гуманитарными субъектами сообразно с международным гуманитарным правом, как это предусмотрено в резолюции [2462 \(2019\)](#)?

- Да
 Нет

Если «да», то какие?

37. Просьба дополнительно указать следующее:

- a) оценка Вашим государством степени риска финансирования терроризма, связанного со злонамеренным использованием некоммерческих организаций;
- b) характеристика типов некоммерческих организаций, у которых Ваше государство выявило более высокий риск финансирования терроризма;
- c) меры, принятые Вашим государством для недопущения злонамеренного использования некоммерческих организаций в целях финансирования терроризма;

⁵ Для целей этого вопроса просьба свериться с функциональным определением некоммерческой организации, которое сформулировано Группой разработки финансовых мер («под «некоммерческой организацией» подразумевается юридическое лицо, образование или организация, основным видом деятельности которых является сбор или распределение средств для благотворительных, религиозных, культурных, образовательных, социальных или братских целей или осуществления других видов «добрых дел»»).

- d) меры, принятые Вашим государством для обеспечения того, чтобы соответствующие шаги в отношении некоммерческих организаций основывались на учете риск-факторов и соотношались с международными обязательствами в области прав человека;
- e) разработанные меры, призванные снижать у некоммерческих организаций степень риска.

Ответ:

Часть IV

Удачные наработки и порождаемые финансированием терроризма вызовы

A. Удачные наработки

38. Просьба указать следующее:

- a) инструменты пресечения финансирования терроризма, которые Ваше государство считает наиболее эффективными;
- b) любые введенные процессы/инициативы/меры, которые Ваше государство считает удачными с точки зрения пресечения финансирования терроризма.

Ответ:

B. Вызовы, порождаемые финансированием терроризма

39. Просьба указать следующее:

- a) любые вызовы, обнаруживаемые в деле эффективного пресечения финансирования терроризма;
- b) любые вызовы, обнаруживаемые в деле эффективного осуществления мер по замораживанию активов, включая санкционные перечни, предусмотренные как резолюцией [1267 \(1999\)](#), так и резолюцией [1373 \(2001\)](#);
- c) любые порождаемые финансированием терроризма вызовы, которые конкретно связаны с новыми или формирующимися финансовыми технологиями, включая мобильные кошельки или электронные транзакции, которые не сопряжены с наличием традиционных банковских счетов;
- d) любые порождаемые финансированием терроризма вызовы, которые связаны с виртуальными валютами.

Ответ:

Добавление II

Список государств-членов, представивших ответы на вопросник

- | | | |
|---|---|--|
| 1. Австралия | 32. Индия | 64. Нигер |
| 2. Австрия | 33. Индонезия | 65. Нигерия |
| 3. Албания | 34. Ирак | 66. Нидерланды |
| 4. Алжир | 35. Ирландия | 67. Никарагуа |
| 5. Ангола | 36. Испания | 68. Норвегия |
| 6. Андорра | 37. Италия | 69. Оман |
| 7. Аргентина | 38. Йемен | 70. Пакистан |
| 8. Армения | 39. Кабо-Верде | 71. Панама |
| 9. Афганистан | 40. Казахстан | 72. Папуа — Новая Гвинея |
| 10. Бангладеш | 41. Канада | 73. Парагвай |
| 11. Бахрейн | 42. Катар | 74. Перу |
| 12. Беларусь | 43. Китай | 75. Польша |
| 13. Бельгия | 44. Колумбия | 76. Португалия |
| 14. Болгария | 45. Кот-д'Ивуар | 77. Республика Корея |
| 15. Боливия (Многонациональное Государство) | 46. Куба | 78. Республика Молдова |
| 16. Бразилия | 47. Кыргызстан | 79. Российская Федерация |
| 17. Бруней-Даруссалам | 48. Лаосская Народно-Демократическая Республика | 80. Румыния |
| 18. Буркина-Фасо | 49. Латвия | 81. Сан-Марино |
| 19. Бутан | 50. Ливан | 82. Саудовская Аравия |
| 20. Венгрия | 51. Ливия | 83. Северная Македония |
| 21. Вьетнам | 52. Литва | 84. Сенегал |
| 22. Гамбия | 53. Лихтенштейн | 85. Сент-Винсент и Гренадины |
| 23. Германия | 54. Люксембург | 86. Сербия |
| 24. Греция | 55. Маврикий | 87. Сингапур |
| 25. Грузия | 56. Мавритания | 88. Словакия |
| 26. Дания | 57. Мадагаскар | 89. Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии |
| 27. Демократическая Республика Конго | 58. Малайзия | 90. Соединенные Штаты Америки |
| 28. Доминиканская Республика | 59. Мали | 91. Таиланд |
| 29. Египет | 60. Мальдивские Острова | 92. Того |
| 30. Зимбабве | 61. Мальта | 93. Тунис |
| 31. Израиль | 62. Марокко | |
| | 63. Непал | |

- | | | |
|------------------|--|-------------------|
| 94. Туркменистан | 101. Финляндия | 107. Швеция |
| 95. Турция | 102. Франция | 108. Шри-Ланка |
| 96. Узбекистан | 103. Центральноафриканская
Республика | 109. Эстония |
| 97. Украина | 104. Чад | 110. Эфиопия |
| 98. Уругвай | 105. Чехия | 111. Южная Африка |
| 99. Фиджи | 106. Швейцария | 112. Япония |
| 100. Филиппины | | |
-