

7. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (утв. Президентом РФ от 9 сентября 2000 г. N Пр-1895) // Российская газета. – 2000. – 28 сент.
8. Овчинский В. Мистерии арабских взрывов... // Завтра, 2011. – № 9; Тукманов Д. Твиттерреволюции // Завтра, 2011. – № 16, Печуров С. Арабский Восток: технология управляемого хаоса в действии // Независимое военное обозрение. – 2011. – 25 марта.
9. Престон Дж. Руководство Facebook хранит молчание насчет своей роли в восстаниях / Дж. Престон («The New York Times», США) / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.inosmi.ru/world/20110218/166632435.html>.
10. Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» (в ред. от 28.12.2010 г.) // Российская газета. – 2002. – 2 февр.
11. Дугин А. Сетецентричные войны / А. Дугин // Евразия: информационно-аналитический портал / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.evrazia.org/modules.php?name=News&file=article&sid=2893>.
12. Методы и технологии информационных войн / Бухарин С.Н., Цыганов В.В. – М.: Академический проект, 2007; Оргоружие: о том, что хаос может быть рукотворным. Сводная аналитическая группа Центра Кургиняна об угрозах суверенитету России. – М.: Международный общественный фонд «Экспериментальный творческий центр», 2007; Расторгуев С.П. Философия информационной войны / С.П. Расторгуев. – М.: Московский психолого-социальный институт, 2003; Прокофьев В.Ф. Тайное оружие информационной войны: атака на подсознание / В.Ф. Прокофьев. – М.: СИНТЕГ, 2003; Почепцов Г.Г. Психологические войны / Г.Г. Почепцов. – М.: Рефл-бук; К.: Ваклер, 2002; Кара-Мурза С.Г. Манипуляция сознанием: учебное пособие / С.Г. Кара-Мурза. – М.: Алгоритм, 2004; Пугачев В.П. Управление свободой / В.П. Пугачев. – М.: КомКнига, 2005; Грачев Г.В. Манипулирование личностью / Г.В. Грачев, И.К. Мельник. – М.: Эксмо, 2003.

УДК 351.865: [336: 323.285]

## ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ФИНАНСИРОВАНИЮ ТЕРРОРИЗМА

Старцев Г.В., к.экон.н, консультант

*Аппарат Совета Безопасности Российской Федерации*

В статье автор анализирует современные составляющие механизма противодействия финансированию терроризма в мире.

*Ключевые слова: терроризм, деньги, капитал, финансирование.*

Старцев Г.В. ОРГАНІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРОТИДІЇ ФІНАНСУВАННЮ ТЕРОРИЗМУ / Апарат Ради Безпеки Російської Федерації, Росія

У статті автор аналізує сучасні складові механізми протидії фінансуванню тероризму у світі.

*Ключові слова: тероризм, кошти, капітал, фінансування.*

Startsev G.V. ORGANIZATIONAL ASPECTS OF IMPROVING OF THE SYSTEM AGAINST TERRORIST FINANCING / Apparat of the Security Council of the Russian Federation, Russia

The article examines the components of modern mechanism for combating financing of terrorism in the world.

*Key words: terrorism, money, capital financing.*

К настоящему времени мировому сообществу в результате мер, принятых по линии ООН, ФАТФ, МВФ и Всемирного банка, удалось достичь определенного прогресса в сфере противодействия финансированию терроризма. Практически повсеместное ужесточение контроля со стороны спецслужб и правоохранительных органов существенно затруднило использование террористами официальных банковских каналов для накопления, перевода и расходования денежных средств на свои цели. Начали приносить определенные результаты

шаги по выявлению и мониторингу альтернативных (внебанковских) систем трансферта капитала. Кроме того, глобальный финансовый кризис способствовал сокращению объемов средств, поступающих экстремистам от различных неправительственных организаций и благотворительных фондов.

В данных условиях террористы вынуждены искать новые и диверсифицировать имеющиеся источники и каналы своего финансирования, в том числе активизировать участие в различных видах «общеуголовной» преступной деятельности: производство и сбыт наркотиков; захват заложников с целью получения выкупа; вымогательство; торговля оружием; грабежи; изготовление и сбыт контрафактной продукции и др.

Одним из важных источников финансирования большинства исламистских террористических и экстремистских организаций остаются пожертвования частных лиц, в основном из стран Персидского залива. Эти средства направляются как в качестве прямых взносов, так и аккумулируются на счетах различных благотворительных фондов, которые под видом помощи единоверцам, финансирования строительства мечетей и исламских центров, а также гуманитарной помощи переводят деньги на нужды различных радикальных структур.

На фоне мирового финансового кризиса международные террористические организации все активнее пытаются проникнуть в легальные бизнес-структуры для получения дополнительных денежных средств.

Доходы, полученные международными террористическими организациями от противоправной и легальной коммерческой деятельности, а также средства, поступающие от «спонсоров» низовым террористическим структурам, переправляются различными конспиративными способами. Основными из них являются:

- контрабанда наличных денег (на роль курьеров подбираются преимущественно лица, ранее не попадавшие в поле зрения правоохранительных органов);
- задействование небанковской финансовой системы (использование акций, облигаций и ценных бумаг на предъявителя);
- денежные переводы через системы «Swift», «Fed Wire», «Chips», «Payment System Clearing House» и др.;
- использование альтернативных (внебанковских) систем денежных переводов «Хавала», «Sum Sutu», «Chop», «Hundi»;
- проведение банковских операций через Интернет с помощью «Cyber Banking».

В настоящее время одной из основных причин, затрудняющих дальнейшее повышение эффективности противодействия финансированию терроризма, является несовершенство международного права в этой сфере. В условиях, когда в рамках ООН до сих пор не разработано единое определение понятия «международный терроризм», отсутствует и согласованная позиция государств в отношении того, какие действия подпадают под обвинения в финансировании данного явления.

В сложившейся ситуации правительства большинства зарубежных государств сосредоточились на создании соответствующей организационно-правовой базы на национальном уровне. Как правило, такая работа проводится по следующим направлениям:

- расширение взаимодействия между подразделениями профильных ведомств и одновременно четкое разделение «зон ответственности» между ними;
- ужесточение кредитно-финансовой политики и контрольных мер, а также расширение полномочий ведомств, действующих в данной области;
- установление контроля за деятельностью благотворительных организаций.

Российская Федерация также принимает активное участие в международных усилиях по противодействию легализации преступных доходов и финансированию международного терроризма: ратифицирована Международная конвенция ООН о борьбе с финансированием терроризма 1999 г. [1]; с 2002 г. действует Федеральный закон «О противодействии

легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» [2].

Основные задачи и функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, возложены на Федеральную службу по финансовому мониторингу – Росфинмониторинг России [3].

Служба создана в соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [4] в результате преобразования Комитета Российской Федерации по финансовому мониторингу (КФМ России), который был образован Указом Президента РФ от 1 ноября 2001 г. № 1263 «Об уполномоченном органе по противодействию легализации (отмыванию) доходов [5], полученных преступным путем» и приступил к выполнению возложенных на него задач с 1 февраля 2002 года.

Руководство деятельностью Росфинмониторинга осуществляет Правительство РФ в соответствии с Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» [6].

Росфинмониторинг осуществляет межотраслевую координацию и принимает меры в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем и финансированию терроризма, проводит сбор, обработку и анализ информации об операциях с денежными средствами и другим имуществом, подлежащим контролю в соответствии с законодательством Российской Федерации.

На Росфинмониторинг возложены задачи по созданию единой информационной системы и ведению федеральной базы данных в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, осуществление в соответствии с международными договорами взаимодействия и информационного обмена с компетентными органами иностранных государств.

С учетом серьезности и глобальности задач в области борьбы с финансированием терроризма и необходимостью заниматься этой работой глубоко, целенаправленно и на системной основе в Росфинмониторинге создано специализированное подразделение – Управление по противодействию финансированию терроризма.

Анализ возложенных на Управление обязанностей позволяет выделить основные направления его деятельности.

*Первое направление:* объектовая работа, основной задачей которой является пресечение преступной деятельности физических и юридических лиц, в отношении которых имеются сведения об их участии в экстремистской и террористической деятельности.

Операция с денежными средствами или иным имуществом подлежит обязательному контролю в случае, если хотя бы одной из сторон является организация или физическое лицо, в отношении которых имеются сведения об их участии в экстремистской деятельности.

Порядок определения и доведения до сведения организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, перечня (списка) таких организаций и лиц устанавливается Правительством РФ [7].

Основаниями для включения организации или физического лица в указанный перечень являются:

Основаниями для включения организации или физического лица в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, являются:

- 1) вступившее в законную силу решение суда Российской Федерации о ликвидации или запрете деятельности организации в связи с ее причастностью к экстремистской деятельности или терроризму;
- 2) вступивший в законную силу приговор суда Российской Федерации о признании лица виновным в совершении хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 205, 205.1, 205.2, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 280, 282, 282.1, 282.2 и 360

Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ);

- 3) решение Генерального прокурора Российской Федерации, подчиненного ему прокурора или федерального органа исполнительной власти в области государственной регистрации (его соответствующего территориального органа) о приостановлении деятельности организации в связи с их обращением в суд с заявлением о привлечении организации к ответственности за экстремистскую деятельность;
- 4) процессуальное решение о признании лица подозреваемым в совершении хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 205, 205.1, 205.2, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 280, 282, 282.1, 282.2 и 360 УК РФ;
- 5) постановление следователя о привлечении лица в качестве обвиняемого в совершении хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 205, 205.1, 205.2, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 280, 282, 282.1, 282.2 и 360 УК РФ;
- 6) составляемые международными организациями, осуществляющими борьбу с терроризмом, или уполномоченными ими органами и признанные Российской Федерацией перечни организаций и физических лиц, связанных с террористическими организациями или террористами;
- 7) признаваемые в Российской Федерации в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами приговоры или решения судов и решения иных компетентных органов иностранных государств в отношении организаций или физических лиц, осуществляющих террористическую деятельность.

В обеспечение выполнения обязательств Российской Федерации в сфере противодействия финансированию международного терроризма в международный раздел списка террористических организаций включаются физические лица и организации, внесенные в соответствии с резолюциями СБ ООН в списки международных террористов.

По отработанным каналам такой список доводится до сведения организаций, осуществляющих операции с денежными средствами и иным имуществом, для использования при проведении обязательного контроля. При выявлении финансовых операций, хотя бы одним из участников которых является лицо, внесенное в Перечень, осуществляется приостановка операции на срок, необходимый для принятия административных или процессуальных решений. С учетом того, что такие решения могут приниматься лишь соответствующими правоохранительными структурами, информация о приостановке движения средств незамедлительно доводится до инициатора внесения лица в перечень.

Как показывает опыт российской финансовой разведки, при работе с международным разделом перечня основной проблемой является отсутствие достаточных идентификационных данных на внесенных в него лиц и сведений об инициаторе внесения их в список, что ставит Росфинмониторинг перед необходимостью задействовать непростую схему запросов и оповещения, что, естественно, влияет на возможность применения действующего в России законодательства в полном объеме.

Второй участок работы связан с постановкой на мониторинг-контроль физических лиц и организаций, проверяемых зарубежными и общественными правоохранительными органами по подозрению в причастности к экстремистской и террористической деятельности или их финансированию.

Основанием для постановки на мониторинг-контроль указанной категории лиц и операций являются запросы и ориентировки зарубежных органов финансовой разведки и отечественных правоохранительных органов.

Такая постановка задачи позволяет не только проверять возможное наличие информации о финансовых операциях с участием объектов заинтересованности правоохранительных органов, но и осуществлять более целенаправленный мониторинг финансовых потоков в дальнейшем.

Одной из основных задач, которые решаются в процессе работы на указанном участке, является информационное сопровождение оперативных разработок и уголовных дел, ведущихся зарубежными и отечественными правоохранительными органами в отношении конкретных

физических и юридических лиц, обоснованно подозреваемых в причастности к финансированию экстремизма и терроризма. С учетом того, что поставленные на мониторинг-контроль физические лица и организации не подлежат внесению в Перечень, эффективность работы на этом участке во многом зависит от полноты отбора первичной информации в организациях, осуществляющих операции с денежными средствами и иным имуществом. В этой связи должно уделяться внимание разработке рекомендаций по организации внутреннего контроля в них. Такие рекомендации разрабатываются на основе изучения зарубежного и отечественного опыта борьбы с терроризмом, знания форм и методов сбора, аккумулирования и распределения средств в целях его финансирования.

Именно с учетом этого опыта ЦБ России проведена переработка требований по организации обязательного контроля, подготовлены указания оперативного характера, которыми кредитным организациям, осуществляющим операции с предоплаченными продуктами, а также предоставляющим услуги по переводу денежных средств без открытия банковского счета, предписано усилить контроль за подобными операциями.

Причин для такого более пристального внимания к ним несколько:

- возросшее количество операций с наличностью и объемов используемых при этом средств;
- возросшие объемы вывоза из страны валютных средств с использованием такого рода операций;
- бесконтрольность использования средств, перемещаемых с использованием такого рода финансовых операций.

Указанное и некоторые иные присущие таким операциям особенности делают использование их в целях финансирования экстремизма и терроризма весьма привлекательным.

Известно, что кредитные организации имеют возможность контролировать использование пластиковых карт для оплаты товаров и услуг. Но снятие с них наличных средств фиксируется лишь как факт. Проконтролировать их дальнейшее использование весьма затруднительно.

Услуги по переводу физическими лицами денежных средств без открытия банковского счета предоставляют очень многие компании. На территории Российской Федерации их работает более десятка.

Привлекательность для террористов они представляют тем, что законодательство многих стран не предусматривает идентификации получателя переводимых средств. Это обстоятельство, безусловно, предоставляет террористам возможность использовать его в своих целях. При этом необходимо учитывать, что обязательства по выплате переводимых средств такая компания имеет возможность выполнять в любом из своих представительств (пунктах), расположенных в различных странах. Такие обязательства рассылаются без указания конкретного пункта получения и могут быть реализованы в любой стране, где находится подобное представительство.

*Второе направление:* поисковая работа, ориентированная на своевременное выявление финансовых операций с признаками возможной причастности к финансированию экстремизма и терроризма, разработку схем организации сбора, аккумулирования и распределения используемых в этих целях средств, совместную с зарубежными финансовыми разведками и отечественными правоохранительными органами проверку и разработку формируемых на основе финансового анализа материалов, информационное обеспечение принятия процессуальных мер пресечения выявленной преступной деятельности.

В основу работы на данном направлении заложен финансовый анализ первичной информации, поступающей из кредитных и иных организаций, осуществляющих операции с денежными средствами и иным имуществом.

Ежедневно в Росфинмониторинг поступает огромное количество сообщений, отобранных кредитными и иными организациями, осуществляющими операции с денежными средствами и иным имуществом, в ходе обязательного и внутреннего контроля. Например, за десять месяцев 2010 года было получено от участников финансового рынка свыше 5,6 млн сообщений об

операциях на сумму около 120 трлн руб. Более 90% информации приходит от банков. Остальное приходится на страховые компании, профессиональных участников рынка ценных бумаг, ломбарды, НПФ, операторов по приему платежей, а также на организации, работающие с драгметаллами и осуществляющие сделки с недвижимостью [8].

Для дальнейшей обработки такой первичной информации, с учетом международного и отечественного опыта борьбы с экстремизмом и терроризмом, разработаны дополнительные критерии оценки:

- финансовые потоки в страны, в которых действуют международные и региональные этнические центры и организации. Список таких организаций имеется и регулярно пополняется в рамках деятельности группы «Эгмонт»;
- переводы средств благотворительных фондов, иных общественных, религиозных и этнических организаций и их филиалов, возможность использования «гуманитарной» деятельности которых вызывает определенную озабоченность мирового сообщества;
- открытие юридическим лицом банковского счета на имя физического лица с размещением на нем наличных средств;
- анонимные переводы и переводы средств на получателя;
- многократные частные переводы денежных средств на территорию Южного Федерального округа, особенно, по поручению третьих лиц;
- операции по переводу средств, не имеющие или противоречащие экономическому смыслу;
- операции, не обусловленные хозяйственной деятельностью;
- снятие наличных средств с пластиковых карт и некоторые другие.

Используя указанные критерии и внешние ресурсы, Управление имеет доступ к базам данных государственных структур – предоставляемые Федеральной службой государственной статистики (индивидуальное частное предпринимательство), ФНС (бухгалтерская отчетность и Единый государственный реестр юридических лиц), МВД (утраченные паспорта, владельцы автотранспорта), ГТК (грузовые перевозки и перемещение денежных средств и ценностей через границу); ведется аналитическое исследование информации о финансовых операциях с выявленными первичными признаками возможной причастности к финансированию экстремизма и терроризма.

В результате такого первичного анализа устанавливаются участники операций, их связи, разрабатываются основные схемы их финансовых отношений.

Итак, формирование российской системы противодействия финансированию терроризма и ее развитие позволило выделить финансовые потоки, связанные с проблемными территориями внутри России, оффшорными юрисдикциями, зарубежными странами, с территориями которых легально ведут активную деятельность подозреваемые в причастности к финансированию экстремистов негосударственные благотворительные организации, фонды, а также общественные и религиозные организации радикальной направленности. Появилась возможность анализировать финансовые операции ряда российских компаний, отдельных физических лиц и групп, организованных по этническому признаку, а также представительств, международных организаций и фондов. При этом была выявлена определенная специфика типологий проведения подозрительных финансовых операций, связанных с оказанием финансовой гуманитарной помощи, религиозно-просветительской и благотворительной деятельностью, переводами денежных средств с использованием международных платежных систем.

Таким образом, учитывая современные технологии перемещения финансовых ресурсов и интернационализацию организованной преступности, можно сделать вывод, что роль международного сотрудничества особенно высока в такой сфере, как противодействие экономическим основам терроризма. Одним из важнейших аспектов оценки российской системы в этой связи является анализ организационных и правовых составляющих международного сотрудничества Российской Федерации по вопросам борьбы с экономическими основами терроризма.

В целях совершенствования системы противодействия финансированию терроризма целесообразно предпринять следующие шаги:

- повысить уровень сотрудничества правоохранительных и финансовых органов в вопросах противодействия финансированию терроризма как на международном уровне, так и внутри страны, особый акцент делая на выявлении схем и каналов перевода средств террористическим организациям либо конкретным лицам, причастным к террористической деятельности;
- активнее использовать оперативные возможности всех российских силовых ведомств для пресечения деятельности альтернативных (внебанковских) систем трансферта капитала;
- разработать меры по ужесточению мониторинга мобильного банкинга и используемых в сети Интернет систем web-платежей, позволяющих осуществлять обезличенные переводы с последующим обналичиванием денег;
- совершенствовать работу правоохранительных и финансовых органов по контролю за целевым расходованием финансовых средств некоммерческими организациями, выявлению их возможных связей с террористическими организациями.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. О ратификации Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма: Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 88-ФЗ // Рос. газ. 2002. 13 июля.
2. О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма: Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ (ред. от 8 ноября 2011 г.) // Рос. газ. 2001. 9 авг.
3. Об утверждении Положения о Федеральной службе по финансовому мониторингу: Постановление Правительства РФ от 23 июня 2004 г. № 307 (ред. от 24 марта 2011 г.) // Рос. газ. 2004 29 июня.
4. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 // Рос. газ. 2004. 12 мар. (утратил силу).
5. Об уполномоченном органе по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма: Указ Президента РФ от 1 ноября 2001 г. № 1263 (ред. от 22 марта 2005 г.) // Рос. газ. 2001. 3 нояб.
6. Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 (ред. 24 мая 2011 г.) // Рос. газ. 2008. 13 мая.
7. Об утверждении Положения о порядке определения перечня организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, и доведения этого перечня до сведения организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом: Постановление Правительства РФ от 18 января 2003 г. № 27 (ред. от 24 марта 2011 г.) // Рос. газ. 2003. 22 янв.
8. Банки сдали 120 трлн рублей. Объем подозрительных операций в России составил три ВВП // Коммерсант, 2010. – 6 дек. / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.prodengi.ru/Publications/PublicationInfo.aspx?publicationId=14166> (дата обращения: 13.01.2012).