

УДК 323+339

К.-И.Г. Амиров

Финансирование экстремизма и терроризма: опыт международного и отечественного противодействий

В статье анализируются сущность, методы и способы финансирования экстремистских и террористических организаций в современных условиях. На основе анализа новейшей литературы, материалов СМИ раскрывается опыт международных организаций и России по противодействию финансированию экстремизма и терроризма.

Ключевые слова: *экстремизм, терроризм, финансирование, безопасность, международные организации, Россия.*

The article examines the nature, methods and ways to finance extremist and terrorist organizations in modern conditions. Experience of international organizations and Russia to counter the financing of terrorism and extremism based on analysis of recent literature, media materials is disclosed.

Keywords: *extremism, terrorism, financing, security, international organizations, Russia.*

В настоящее время одним из основных источников угрозы национальной безопасности Российской Федерации признается террористическая деятельность организаций, группировок и отдельных лиц. Столь высокая степень общественной опасности данной угрозы, в первую очередь, обусловлена масштабностью последствий террористических преступлений и значительным количеством пострадавших в результате их совершения. Достаточно вспомнить последние террористические акты в московском метро, Кизляре, Нальчике, Ставрополе, Пятигорске и Владикавказе.

Опасность террористической деятельности для государственной безопасности России вызвана наблюдаемыми тенденциями повышения уровня ее организованности, создания крупных террористических формирований с развитой инфраструктурой внутри страны и за рубежом, усиления взаимосвязи террористической и организованной преступности, в т. ч. транснациональной, а также попытками использования террористической деятельности как инструмента вмешательства во внутренние дела государства [1, с. 2].

Интенсивность террористической деятельности напрямую зависит от уровня ее финансирования и материально-технической оснащенности. В связи с этим замораживание активов террористических организаций и перекрытие каналов финансирования террористической деятельности признается одним из важнейших инструментов борьбы с международным терроризмом.

Согласно утвержденной Президентом России 5 октября 2009 г. Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации получение упреждающей информации об источниках и каналах финансирования террористической деятельности является одним из условий повышения результативности борьбы с внутренним терроризмом [2].

Несмотря на это, количество зарегистрированных случаев финансирования терроризма в России на фоне общего роста уровня организованности террористической преступности продолжает оставаться крайне низким: в 2006 г. зарегистрирован 1 случай, в 2007 г. – 4, в 2008 г. – 6, в 2009 г. – 5 [3], что свидетельствует о недостаточной эффективности принимаемых государством мер, направленных на выявление и пресечение финансирования терроризма.

Кроме того, введение относительно недавно уголовной ответственности за финансирование терроризма в Российской Федерации и произошедшие в июле 2010 г. изменения положений Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» требуют научного исследования как уголовно-правовых норм об ответственности за данное преступление, так и норм, содержащихся в иных норматив-

но-правовых актах, регламентирующих меры противодействия финансированию терроризма, а также практики их применения [4].

Терроризм как социально-правовое явление (в широком смысле) традиционно относят к политической преступности (объекту политической криминологии). Однако его природа весьма обширна и имеет зачастую экономические, религиозные, иные составляющие, что позволяет изучать данное явление в контексте других разделов науки (криминологии, экономической криминологии).

Впервые такое явление как финансирование терроризма в рамках международного права было упомянуто в 1994 г. в Декларации ООН. Так, Декларация о мерах по ликвидации международного терроризма (утверждена резолюцией 49/60 Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 1994 г.) закрепила обязанность «воздерживаться от организации террористической деятельности, подстрекательства к ней, содействия ее осуществлению, финансирования, поощрения или проявления терпимости к ней и принимать надлежащие практические меры к обеспечению того, чтобы их соответствующие территории не использовались для создания террористических баз или учебных лагерей или для подготовки или организации террористических актов, направленных против других государств или их граждан» [5].

По мнению старшего научного сотрудника, руководителя группы по нетрадиционным угрозам безопасности Центра международной безопасности Института мировой экономики и международных отношений РАН, кандидата исторических наук Екатерины Степановой, «в последние годы терроризм вышел на первый план в ряду угроз глобальной безопасности. Одной из наиболее острых проблем оказалась его финансовая самостоятельность. Прежде радикальные группировки, использовавшие террористические методы, представляли относительно маргинальные силы и нуждались в постоянной подпитке со стороны каких-либо государств. Теперь же современные транснациональные террористические сети успешно перешли на самофинансирование и располагают устойчивыми источниками получения собственных средств» [6]. Ярким примером подобной сети она считает «Аль-Каиду», которая обладала значительными финансовыми средствами и имела различные варианты их пополнения, способно была самостоятельно оплачивать свою инфраструктуру, каналы коммуникаций, систему подготовки и операции. Долгие годы борьба с группировками террористического характера велась путем давления на государства, которые их финансировали. Сегодня «государственное финансирование» терроризма явно сокращается [7, с. 63]). По ее мнению, финансирование радикальных исламских сетей экстремистского типа отличается рядом уникальных особенностей.

Как известно, ислам уделяет особое внимание благотворительности и пожертвованиям как религиозному долгу мусульманина. В исламском мире благотворительность стала одним из основных видов общественной и финансовой активности, а исламские благотворительные фонды и сети социальной помощи – основными общественными организациями. Этим во многом объясняется широкая поддержка исламских организаций – их социальная работа часто не просто вбирает в себя элементы общественного протеста (против светских правительств мусульманских стран и/или западных обществ), она в известном смысле становится формой его выражения.

Основой финансового благополучия радикально-исламских движений остается поддержка их социально-политических по смыслу и религиозно-философских по форме целей населением мусульманских стран, а группировок – поступления, изначально получаемые в виде религиозных пожертвований.

Важнейшим источником финансирования всех исламских группировок служат регулярные (*закят*) и добровольные (*садака*) пожертвования верующих на благотворительные нужды. Они считаются обязательными для всех правоверных мусульман. Хотя *закят* вносится частными и юридическими лицами регулярно, он традиционно юридически не регулируется властями и не подлежит налоговой, аудиторской и какой-либо другой проверке со стороны государства.

На стадии сбора (в мечетях, исламских банках и т. д.) эти средства абсолютно легальны. Они управляются различными исламскими фондами и благотворительными организациями – Международной организацией исламской помощи в Саудовской Аравии или Всемирной мусульманской лигой, имеющей свыше 100 филиалов в более чем 30 странах мира. Большую роль играют институты исламской банковской системы.

В соответствии с нормами ислама регулярные пожертвования в виде *закята* официально предназначены для благотворительности: помощь бедным (*лиль-фукара*), нуждающимся, в т. ч. путникам (*лиль-масакин*), и, наконец, на богоугодные дела (*фи-сабиль-алла*), например, на пропаганду ислама, печатание и распространение Корана и строительство мечетей. Как пишет Екатерина Степанова, «на деле часть этих средств может перераспределяться на нужды джихада и его ведущих радикальных исламистских группировок. Таким образом, даже те из радикально-исламских организаций, которые ведут террористическую деятельность и объявлены вне закона, зачастую финансируются из изначально легальных (!) источников. «Подпитка» в этом случае осуществляется по принципу не отмывания грязных денег, а загрязнения чистых».

Борьба с отмыванием денег с ее традиционно высокими требованиями к легальности доходов любых «подозрительных» лиц или организаций не вполне учитывает специфику финансирования исламистских объединений. В этом смысле ее эффективность заведомо ограничена. Вот почему требуется комплекс мер, сфокусированных именно на предупреждении криминализации средств, полученных легальным путем – как в собственно мусульманских странах, так и в исламских общинах немусульманских, прежде всего западных государств [6].

Механизм поступления финансовых средств радикальным исламским группировкам. В самом упрощенном виде средства «исламских пожертвований» от частных лиц, компаний и финансовых институтов посредством банковских переводов поступают на счета головных благотворительных организаций, сохраняя на этом этапе легальный характер. Затем они переводятся (тоже зачастую легально) в местные отделения соответствующих фондов. Там они дробятся и различными путями поступают в распоряжение радикальных группировок, на этом этапе и происходит криминализация денег.

Официальные банковские каналы являются отнюдь не единственным инструментом перевода финансовых трансакций. В исламских странах распространена, например, традиционная неформальная система денежных переводов, известная под названием *хавалья** [8]. Она основана на доверии, закрепленном, как правило, чрезвычайно длительным (иногда на протяжении нескольких поколений) опытом личного или семейно-кланового делового общения между финансовыми посредниками в разных странах. В рамках такой системы нормальной практикой является устное (по телефону) уведомление одной стороной своего представителя в другой стране или другом городе о необходимости просто (без расписки или иной документации) передать наличные средства непосредственно какому-то названному лицу. Естественно, такого рода операции официально никак не регистрируются, их факт почти невозможно подтвердить юридически, а проследить чрезвычайно сложно.

«Прикрывая» перевод денежных средств, нелегалы прибегают к такому относительно простому способу, как выписка чеков с заведомо завышенными суммами оплаты легальных экономических операций. Наконец, используются методы контрабанды наличности, золота и драгоценных камней [6].

* *Хавалья* (в пер. с араб. «денежный перевод») особенно привлекательна для отправителей и получателей денежных переводов в ситуации, когда представители этнической диаспоры, работающие в странах Запада, регулярно посылают денежные переводы на содержание своих родственников в отсталых странах. Такие неформальные переводы, как правило, быстрее, эффективнее и дешевле официальных банковских переводов, особенно если страна отправления имеет конвертируемую валюту, а страна-получатель – неконвертируемую валюту и «теневой» обменный курс.

По некоторым оценкам, за 1990-е гг. общий объем средств, собранных в виде *закята* и переправленных «Аль-Каиде» через благотворительные организации и другими путями, мог быть эквивалентен 300–500 млн долл. (т. е. до 50 млн долл. ежегодно) [9, с. 11].

Пресечь основные каналы финансирования исламских экстремистских организаций – сложная задача. Соответствующие меры недостаточно учитывают специфику финансовой «подпитки» исламистов. В частности, вряд ли стоит ожидать особого результата от таких мер, как создание «белого списка» благонадежных исламских благотворительных организаций [10, с. 28] или поголовное выявление, принудительная постановка на учет всех действующих в США профессиональных посредников, осуществляющих денежные переводы по системе хавалья [10, с. 25].

Хотя власти Саудовской Аравии запретили деятельность «Аль-Каиды» на территории своей страны еще в 1991 г., а в 1994-м заморозили счета Усамы бен Ладена, саудовское правительство начало активно бороться с финансированием терроризма лишь после серии масштабных терактов 2003–2004 гг. на территории самого Королевства.

Эр-Рияд ввел систему своеобразных финансовых «фильтров», призванных отделить законное использование средств *закята* от незаконного. Предложенные меры предусматривали ограничение расчетов наличностью при уплате исламских налогов, запрет на сбор наличных денег в качестве пожертвований в мечетях, крупных магазинах и культурных центрах, а также исключение практики выдачи наличности со счетов благотворительных организаций. Последним разрешалось открывать новые счета только в национальной валюте, причем все средства было предписано сосредотачивать на одном счете, движение по которому подлежало строгому контролю. Теперь за пределы Саудовской Аравии благотворительные средства можно переводить только по специальному разрешению министерства иностранных дел. А все благотворительные организации и фонды Королевства были обязаны пройти аудиторские проверки, которые завершились в основном к маю 2003 г.

Кроме того, в стране была создана правительственная Комиссия по надзору за благотворительными организациями. Постепенно (при поддержке администрации США и ряда европейских стран) были ликвидированы филиалы Фонда «Аль-Харамейн» в Боснии, Сомали, Индонезии, Кении, Танзании, Пакистане, Афганистане, Албании, Бангладеш, Эфиопии и Нидерландах. В июле 2004 г. была распущена и головная организация этого фонда в самой Саудовской Аравии. Для координации частной исламской благотворительности, в том числе за пределами страны, было решено создать единую неправительственную организацию, которой, однако, предписывалось действовать в тесном контакте с властями [11].

Доля внутренних и внешних, легальных и нелегальных, неправительственных и государственных источников в финансировании радикальных исламских организаций сильно варьируется. Как правило, чем шире спектр деятельности организации, тем сложнее ее структура и тем больше у нее возможностей получить финансовую помощь. Наряду с религиозными пожертвованиями и уменьшающейся поддержкой со стороны некоторых государств, источником финансирования ряда исламистских группировок может служить теневой бизнес и связи с преступностью, в т. ч. транснациональной. При этом наибольшее сходство с деятельностью преступных группировок состоит в нелегальных методах аккумуляции средств и их последующего отмывания, в то время как основные различия приходятся на характер их расходования.

С точки зрения степени вовлеченности исламистских организаций и сетей в криминальную и теневую экономическую деятельность, выделяют две основные тенденции и соответствующие им два типа группировок.

Во-первых, речь идет о том, что в целях сбора средств теневые виды экономической деятельности все чаще используются группировками и движениями, изначально сформировавшимися на базе радикальной исламской идеологии. В практических действиях они руководствуются специальными религиозно-правовыми постановлениями (*фетвами*).

Для организаций этого типа криминальная активность не являлась традиционной. Большинство из них не использовали в качестве источника финансирования такие типичные для неисламских террористических группировок криминальные «промыслы», как грабежи, «экспроприации», нападения на банки, рэкет и другие формы вымогательства.

Тем не менее, группировки этого типа, особенно если они базируются или имеют филиалы в странах производства или транзита наркотиков (Афганистан, Таджикистан, Пакистан, Ливан и т. п.), могут быть в разной степени причастны к наркобизнесу [12, с. 197–254], сборам с контрабандной торговли (например, золотом) и т. д. Несмотря на общее для большинства исламистских организаций отрицательное отношение к потреблению наркотиков, возможность использования доходов от их сбыта в целях финансирования джихада оправдывается необходимостью таким образом «изнутри ослабить Запад» (или, например, Израиль).

Финансирование за счет поступлений от теневого бизнеса в основном идет на покрытие оперативных расходов филиалов, местных ячеек и ассоциированных организаций. Как правило, оно осуществляется по упрощенной системе: либо по каналам банковской системы при помощи местных схем отмывания незаконных доходов, либо в обход нее, по каналам *хавала* или путем бартерного обмена наркотиков на оружие. В этой сфере взаимодействие террористов с профессиональным преступным миром наиболее тесно.

Во-вторых, речь идет о вооруженных группировках (на Кавказе и Балканах), которые сформировались на националистической (сепаратистской) основе и лишь впоследствии стали использовать для оправдания своих политических целей исламистскую идеологию. Последняя, кстати, гарантировала им и рост помощи от транснациональных исламистских сетей. Для группировок в этих регионах характерно значительное использование криминальных методов сбора средств, а не традиционных исламских механизмов. Так, в СНГ первый заложник ради выкупа был захвачен на Кавказе летом 1994 г. (сын кизлярского казачьего атамана Эльзона), за его освобождение пришлось заплатить 50 тыс. долл. А в 1999 г. на Северном Кавказе было уже 1500 случаев похищения людей. Общая сумма выплат за похищенных, по мнению экспертов, составляет 200 млн долл. (больше, чем бюджет РФ по Чечне). Б. Березовский способствовал выкупу журналистов, заплатив миллионы долларов. Другие наиболее известные похищения: брат Руслана Хасбулатова выкуплен за 100 тыс. долл. [13]; съемочная группа НТВ – за 2 млн долл., съемочная группа ОРТ – за 1 млн долл., итальянский фотокорреспондент Мауро Галлигани – за 800 тыс. долл., два офицера ФСБ Ингушетии – за 1,5 млн долл.; полномочный представитель президента РФ В. Власов был освобожден только после выплаты 7 млн долл [14, с. 54].

Террористические организации могут получать дивиденды от наркопроизводства, участвовать в наркотрафике и отмывании денег, полученных преступным путем. Однако они сохраняют ряд фундаментальных отличий от чисто криминальных группировок: для последних криминальный бизнес является основным предназначением. Поэтому, по всей видимости, говорить о существовании единого феномена «криминально-террористической общности» нет достаточных оснований. Речь может идти, скорее, о тесном взаимодействии, взаимосвязях и взаимовлиянии террористических группировок (сетей) и структур организованной преступности.

Различия в природе обоих явлений важно учитывать в борьбе с терроризмом – более сложным и более общественно опасным феноменом, чем традиционная экономическая преступность. Антитеррористические операции должны включать собственно антикриминальные меры (отслеживание и блокирование нелегальных денежных потоков, замораживание подозрительных счетов, ужесточение таможенного контроля). Однако они требуют и разработки специфической стратегии, и тактики противодействия терроризму, учитывающей особенности природы этого непростого явления.

Сочетание структурных особенностей с экстремистской идеологией является основным условием эффективного использования террористических методов, главным

сравнительным преимуществом и «стратегическим ресурсом» террористических группировок в их асимметричном противостоянии государству или международному сообществу государств. Поэтому даже самые жесткие меры по блокированию каналов финансирования террористов будут иметь временный и ограниченный эффект до тех пор, пока террористические организации сохраняют свои структурные преимущества в сочетании с экстремистской идеологией. Пользуясь этими преимуществами, они относительно легко и быстро находят способы восстановить свою финансовую поддержку для продолжения террористической деятельности.

Стратегия антитеррора, в т. ч. и борьбы с финансированием терроризма, практически выработана. На саммите «большой семерки» и России (Лион, июль 1996 г.) был принят пакет мер из 40 рекомендаций. В этом пакете содержатся конкретные предложения по четырем основным направлениям: отказ в предоставлении убежища; лишение преступников и террористов необходимых ресурсов (страны должны обмениваться информацией о борьбе с отмытием денег); защита национальных границ (речь идет об усилении борьбы с организациями, занимающимися незаконной торговлей оружием и контрабандной перевозкой людей); выявление и профилактика преступлений, в т. ч. террористических актов, совершаемых с применением передовых технологий [15, с. 5–6].

В Итоговом документе совещания министров, ответственных за борьбу с терроризмом в странах «восьмерки» (Париж, 30 июля 1996 г.), рекомендовано принять меры по борьбе с финансированием террористической деятельности, предусматривающие предотвращение и пресечение с использованием внутригосударственных средств финансирования (прямого и косвенного) террористов и их организаций через структуры, имеющие благотворительные, социальные и культурные цели или заявляющие о таких целях, или те, которые при этом вовлечены в незаконную деятельность – незаконный оборот оружия, оборот наркотиков или вымогательство. Эти внутригосударственные средства могут включать, когда это предусмотрено, мониторинг и контроль над денежными переводами и процедурой раскрытия банковской тайны; усиление обмена информацией о международном движении финансовых средств, направляемых из одной страны (или получаемых в другой стране) и предназначенных для лиц, организаций или групп, подозреваемых в том, что они осуществляют или поддерживают террористические операции; принятие мер регулирующего характера, когда это целесообразно, для предотвращения переводов денежных средств, в отношении которых есть подозрения, что они предназначены террористическим организациям, не препятствуя при этом законной свободе движения капитала [16].

Создана Международная конвенция ООН по борьбе с финансированием терроризма (принята резолюцией 54/109 Генеральной Ассамблеи 09.12.1999 г.). Согласно ст. 8 этого документа, «каждое государство принимает в соответствии с принципами своего внутреннего права необходимые меры, чтобы определить, обнаружить, заблокировать или арестовать любые средства, используемые или выделенные в целях совершения преступлений, входящих в сферу действия Конвенции, а также средства, полученные в результате таких преступлений, для целей возможной конфискации» [17, с. 39].

Эта конвенция определяет, как нужно вести себя в отношении коммерческих предприятий, средства которых могут использоваться для поддержки терроризма. В ней также сказано о мерах, необходимых в отношении поддерживающих терроризм. Все деньги, которые проходят через территории государств, подписавших конвенцию, должны быть тщательно отслежены. Суммы, конфискованные в соответствии со ст. 8, должны использоваться для компенсации последствий террористических актов.

Как считает О. Молдалиев, «необходимо создать международный механизм, способный в мировой монетарной системе надежно отслеживать и перекрывать все каналы финансирования международного терроризма, политического и религиозного экстремизма. Нельзя ограничиваться лишь публикациями списков таких организаций и наиболее опасных преступников, необходимы соответствующие санкции против стран-спонсоров и укрывателей террористов» [17, с. 40].

Литература

1. *Ульянова В.В.* Противодействие финансированию терроризма: Автореф. дис. ... канд. юр. н. – Екатеринбург, 2010. – С. 2.
2. Российская газета. 2009. № 198.
3. Сводный отчет по России ГИАЦ МВД РФ. Ф. 282. Кн. 1 «Сведения о преступлениях, связанных с террористической деятельностью за январь-декабрь 2006 года»; Сводный отчет по России ГИАЦ МВД РФ. Ф. 282. Кн. 1 «Сведения о преступлениях, связанных с террористической деятельностью за январь-декабрь 2007 года»; Сводный отчет по России ГИАЦ МВД РФ. Ф. 282. Кн. 1 «Сведения о преступлениях, связанных с террористической деятельностью за январь-декабрь 2008 года»; Сводный отчет по России ГИАЦ МВД РФ. Ф. 282. Кн. 1 «Сведения о преступлениях, связанных с террористической деятельностью за январь-декабрь 2009 года».
4. Собрание законодательства РФ. 2001. 13 авг. № 33 (ч. 2). Ст. 3418.
5. Резолюция ООН A/RES/49/60 «Меры по ликвидации международного терроризма» // <http://www.un.org/russian/terrorism/>.
6. *Степанова Екатерина.* Противодействие финансированию терроризма // Международные процессы. 2005. Т. 3. № 2 (8). Май-август.
7. *Patterns of Global Terrorism 2001.* Washington: Office of the Coordinator for Counter-terrorism, U.S. Department of State, 2002.
8. *Wilson J.* Hawala and Other Informal Payment Systems: An Economic Perspective / Paper presented at the International Monetary Fund Seminar on Current Developments in Monetary and Financial Law. Washington. 16 May 2002.
9. *Brisard J.-Ch.* Terrorism Financing // New York: JCB. 2002. 19 December.
10. *Wechsler W.F., Wolosky L.S., Greenberg M.A.* Terrorist Financing. Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations. – New York: Council on Foreign Relations Press, 2002.
11. *Prados A.B., Blanchard C.M.* Saudi Arabia: Terrorist Financing Issues / CRS Report for Congress RL32499. Washington: CRS, 4 October, 2004. – P. 15–17, 20; Update on the Global Campaign Against Terrorist Financing. 2nd Report of an Independent Task Force on Terrorist Financing Sponsored by the Council on Foreign Relations. – New York: CFR Press, 15 June, 2004. – P. 5, 15.
12. *Степанова Е.А.* Роль наркобизнеса в политэкономии конфликтов и терроризма / ИМЭМО РАН. – М.: Весь мир, 2005. – С. 197–254.
13. *Хасбулатов Р.* Я выкупил в Чечне брата за 100 тыс. долл. // Комсомольская правда. 1998. 25 февраля.
14. Выступление А. Шмидт // Материалы Международной научно-практической конференции 18–19 апреля 2001 года «Международный терроризм: истоки и противодействие» / Под ред. Е.С. Строева, Н.П. Патрушева. Секретариат МПА государств-участников СНГ. – СПб., 2001.
15. *Шейффер Дж.* Страны «большой семерки» принимают пакет мер по борьбе с преступностью и терроризмом // ERF20 4 7 USIA Wireless File. 1996. 3 July.
16. Коммюнике министров стран «Группы восьми». Париж, 1996.
17. *Молдалиев Орозбек.* Современный терроризм: аспекты финансирования // Центральная Азия и Кавказ. 2004. № 2 (32).

Поступила в редакцию 2 июня 2011 г.