

**Ткач Володимир Федорович,**  
доктор філософії в галузі міжнародних відносин,  
здобувач кафедри політології МАУП

УДК 323.28

**АНТИТЕРОРИСТИЧНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ,  
РОСІЇ ТА КРАЇН ЦЕНТРАЛЬНОЇ АЗІЇ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ФІНАНСУВАННЯ  
ТЕРОРИЗМУ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ КРИМІНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

*У статті визначаються цілі та завдання сучасного тероризму, класифікуються джерела його фінансування, здійснюється порівняльний аналіз національного законодавства і правозастосовчої практики запобігання фінансування тероризму в Україні, Росії та країнах Центральної Азії.*

**Ключові слова:** *тероризм, фінансування тероризму, антитерористична політика.*

*В статье определяются цели и задачи современного терроризма, классифицируются источники его финансирования, проводится сравнительный анализ национального законодательства и правоприменительной практики предупреждения финансирования терроризма в Украине, России и странах Центральной Азии.*

**Ключевые слова:** *терроризм, финансирование терроризма, антитеррористическая политика.*

*The article deals with the aims and tasks of modern terrorism, the sources of this investigates its financing and implements the comparative analysis of national legislation and law enforcement practice to prevent financing of terrorism in Ukraine, Russia and countries of Central Asia.*

**Keywords:** *terrorism, financing of terrorism, counterterrorist policy.*

На початку статті хотілось би звернути увагу на дві поширені але помилкові ідеї, котрі існують навколо тероризму як соціально-політичного явища. Перша ідея про те, що тероризм старий, як світ. Дійсно, ще у I ст. до н.е. в Іудеї існувала секта сікаріїв (сіка – кинджал або малий меч), яка знищувала представників єврейської знаті, котрі співпрацювали з римлянами. Пізніше домініканський монах, філософ та теолог Фома Аквінський допускав ідею вбивства правителя, ворожого, на його думку, народові. Таємна мусульманська секта асшафінів в середні віки вбивала префектів та каліфів і приводила до владного престолу осіб, в яких вона була зацікавлена [1].

Однак, тут мова йде не стільки про тероризм, наскільки про насильство, що викликає стан страху, жаху і тривоги. Тероризм як соціально-політичне явище має трохи більш як півтора столітню історію: його зародження припадає на початок XIX ст. після закінчення наполеонівських війн. У другій половині XIX ст. тероризм, пов'язаний з активністю однаків, стає політичним напрямом з власною ідеологією, політичними цілями, лідерами та героями. У XX ст. тероризм остаточно оформився як значний політичний фактор. Наприкінці XX - початку XXI ст. із розвитком нових технологій тероризм стає загрозою не окремим особам, як було колись, а глобальною проблемою, яка загрожує людству.

Другою ідеєю є те, що проведення терористичних операцій не вимагає значних фінансових ресурсів, для отримання яких мусять використовуватись методи організованої злочинності, включаючи відмивання грошей. Дійсно, за наявними оцінками, окремі терористичні акти, в тому числі скоєння вибухів на цивільних об'єктах, обходяться злочинцям у відносно невеликі суми біля 10-50 доларів. [2, 80]. Є думка, що на підготовку терористичних актів 11 вересня 2001 р. «Аль Каїда» витратила лише 400-500 тис. доларів [3].

Проте при цьому, ігнорується той очевидний факт, що основна частина грошових коштів витрачається не на здійснення конкретної терористичної акції, а на загальне матеріально-технічне забезпечення терористичної організації і вербування її прихильників. В цьому контексті С. Годдард справедливо вказує на необхідність відрізнити формування терористичних активів і фінансування конкретних терористичних актів [2]. Так, загальні витрати на створення і утримання

терористичних структур сягають досить значних сум, що на декілька порядків перевищують вартість окремих терористичних актів. Так, вважається, що тільки на підтримання життєдіяльності «Аль Каїди» потрібно біля 40 млн. доларів у рік [4, 39].

Фахівці з протидії фінансуванню тероризму вказують, що перед суб'єктами терористичної діяльності стоять, зокрема, наступні фінансові цілі і завдання [4, 38-39]:

- 1) оплата витрат на пропаганду відповідних радикальних вчень, включаючи фінансування відповідних навчальних закладів, видання і розповсюдження пропагандистських матеріалів и т.п.;
- 2) утримання легальних структур, що представляють інтереси терористичних організацій (благодійні фонди, інформаційні агентства і т.п.);
- 3) впровадження в державні структури (підкуп, вербовка);
- 4) оплата послуг фахівців і чиновників, які не є членами терористичних організацій;
- 5) фінансування підготовки бойовиків, включаючи їх вербування і утримання тренувальних таборів;
- 6) створення і підтримання в бойовій готовності "сплячих груп" терористів;
- 7) придбання і виготовлення засобів здійснення терористичних акцій (зброя, боєприпаси, вибухові речовини і т.п.);
- 8) витрати на безпосередню підготовку терористичних актів (рекогносцировка, придбання засобів зв'язку і транспорту і т.д.);
- 9) виплата винагороди безпосереднім учасникам терористичних операцій;
- 10) виплата компенсацій членам сімей терористів, які загинули.

Всі наведені вище завдання безумовно взаємозв'язані, і хоча їх вирішення необов'язково досягається централізовано, зрозуміло, що терористичні організації не могли би діяти без достатнього фінансування на всіх етапах підготовки і реалізації цих акцій.

Аналіз емпіричних досліджень свідчить, що на сьогодні існують два шляхи надходження коштів для фінансування тероризму: самофінансування та зовнішнє фінансування. Головним джерелом самофінансування можна вважати доходи від організованої злочинної діяльності, а саме незаконний оборот наркотиків та зброї, крадіжки майна у великих розмірах (експропріація), викрадення людей з метою отримання викупу, виготовлення і збут фальшивих грошей, підробка кредитних карток, контрабанда, відмивання грошових коштів, отриманих злочинним шляхом. Іншим джерелом самофінансування є пожертвування від власних членів терористичної організації (як приклад можна навести залучення до організації «Аум Сенрікьо» заможних осіб, які жертвували власні кошти на її діяльність).

До зовнішнього фінансування слід віднести три види доходів. Перший – доходи від контрольованих терористами підприємств, діяльність котрих перебуває як у легальному, так і в тіньовому секторах економіки, в офшорному бізнесі тощо. Другий – спонсорська допомога від осіб та представників різних фондів, які не є членами терористичної організації, однак вважають за потрібне надавати разову або періодичну фінансову підтримку її діяльності. Третій – відкрите фінансування терористів з боку урядів окремих держав, різних громадських чи некомерційних організацій та рухів, благодійних фондів. Саме таким відкритим шляхом здійснювалось фінансування палестинських терористичних організацій.

На сьогодні в світовій спільноті домінує точка зору, згідно з якою боротьба з тероризмом не зводиться виключно до виявлення і припинення окремих терористичних злочинів, а розглядається в ширшому аспекті – припиненні безпосередньо терористичної діяльності і фінансової основи тероризму. Саме фінансування тероризму, на думку фахівців, займає провідне місце серед таких чинників, завдяки яким він не тільки існує, але і розвивається.

Ця обставина значно актуалізує як проблему вдосконалення міжнародної співпраці у сфері перекриття світових фінансових потоків, що направляються на підтримку діяльності терористів, так і проблему єдиного тлумачення поняття «фінансування тероризму» і формулювання диспозиції відповідного складу злочину в національних законодавствах.

Фінансування тероризму належить до конвенційних злочинів, тобто до тих злочинів, щодо яких людство вже висловило своє відношення у вигляді ухвалення різних міжнародних документів (конвенцій і резолюцій). Вперше таке явище як фінансування тероризму в рамках

міжнародного права було згадано в 1994 році в Декларації ООН про заходи по ліквідації міжнародного тероризму (затверджена резолюцією 49/60 Генеральної Асамблеї від 9 грудня 1994 року) [5]. Даний документ закріпив обов'язок держав «утримуватися від організації терористичної діяльності, підбурювання до неї, сприяння її здійсненню, фінансування, заохочення або прояву терпимості до неї і вживати належні практичні заходи до забезпечення того, щоб їх відповідні території не використовувалися для створення терористичних баз або навчальних таборів чи для підготовки або організації терористичних актів, направлених проти інших держав або їх громадян».

У 1996 році Асамблея (підпункт (f) пункту 3 Резолюції 51/210 Генеральної Асамблеї від 17 грудня 1996 року) закликала всі держави «зробити кроки, з тим щоб перешкодити і протидіяти за допомогою відповідних внутрішніх заходів фінансуванню терористів і терористичних організацій, незалежно від того, здійснюється таке фінансування прямо або побічно через організації, які також переслідують або стверджують, що переслідують, добродійні, суспільні або культурні цілі, або також залучені в заборонені види діяльності, такі, як незаконні постачання зброї, незаконний оборот наркотиків і здирицтво, включаючи використання осіб в цілях фінансування терористичної діяльності» [6].

У подальші роки Генеральна Асамблея ООН неодноразово поверталася до Резолюції 51/210 від 17 грудня 1996 р. [7-11]:

\* у 1997 р. Асамблея закликала держави розглянути, зокрема, питання про здійснення заходів, викладених в даному документі (Резолюція 52/165 Генеральної Асамблеї від 15 грудня 1997 р.);

\* у 1998 р. Асамблея ухвалила, що Спеціальному комітету, установленому резолюцією 51/210 Генеральної Асамблеї від 17 грудня 1996 р., слід розробити проект міжнародної конвенції про боротьбу з фінансуванням тероризму, яка доповнить відповідні існуючі міжнародні документи (Резолюцією 53/108 Генеральної Асамблеї від 8 грудня 1998 р.);

\* 9 грудня 1999 р. була прийнята Міжнародна конвенція по боротьбі з фінансуванням тероризму;

\* 28 вересня 2001 р. прийнята Резолюція 1373 Ради Безпеки ООН з боротьби з тероризмом.

Міжнародна Конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму (1999 р.) встановлює, які діяння слід розглядати як злочинне фінансування (стаття 2) і містить 3 основні положення, що стосуються національних норм про фінансування тероризму [7]:

• фінансування тероризму повинне визнаватися злочином у внутрішньодержавному законодавстві;

- держави, що підписали зазначену Конвенцію, повинні забезпечити судовий процес;
- держави повинні створити систему протидії терористичним актам.

В цілях боротьби з фінансуванням тероризму Міжнародна конвенція передбачає як криміналізацію пов'язаних з ним діянь, так і пошук та блокування відповідних коштів для їх наступної конфіскації і надання взаємної правової допомоги в цій сфері. Водночас, у Конвенції вперше на такому рівні визначено заходи, що виходять за межі звичайних кримінально-правових процедур і направлені на попередження таких злочинів, включаючи залучення фінансових закладів до перевірки клієнтів і виявлення підозрілих операцій, надання фінансовими закладами відповідної інформації компетентним органам і оперативний міжнародний обмін цією інформацією.

Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму була відкрита для підписання всіма державами – членами ООН з 10 січня 2000 р. по 31 грудня 2000 р. В цей період її підписали 132 держави, з котрих біля 100 – після терористичних актів, скоєних 11 вересня 2001 р. в Нью-Йорку, Вашингтоні и Пенсільванії (США).

Відзначимо також, що на позачерговому пленарному засіданні ФАТФ (Спеціальна група з фінансових дій проти відмивання грошей), що відбувся 29-30 жовтня 2001 р. у Вашингтоні, було розширено мандат Комісії з питань боротьби з фінансуванням тероризму. На додаток до 40 своїх первинних рекомендацій по боротьбі з відмиванням грошей ФАТФ підготувала вісім Спеціальних рекомендацій по боротьбі з фінансуванням тероризму:

- вжиття невідкладних заходів по ратифікації і імплементації відповідних документів ООН;
- криміналізація фінансування тероризму, терористичних актів і терористичних організацій;
- заморожування і конфіскація терористичних активів;
- повідомлення про трансакції, підозрювані в причетності до терористів;
- надання можливо більш широкого кола допомоги правоохоронним органам і контрольним установам інших країн в питаннях розслідування фінансування тероризму;
- введення вимог у сфері боротьби з відмиванням грошей відносно альтернативних систем грошових переказів;
- посилення заходів по ідентифікації власника як щодо міжнародних, так і внутрішніх переказів;
- гарантії того, що власність, особливо некомерційних організацій, не буде використана в неналежних цілях для фінансування тероризму.

Ці рекомендації стали міжнародним оперативним стандартом з протидії фінансуванню тероризму і створили зразок для країн, яким необхідно модифікувати свої закони і фінансові системи відповідно до міжнародних стандартів.

Перш ніж провести порівняно-правовий аналіз норм, що встановлюють відповідальність за фінансування тероризму, відзначимо, що на сьогодні дефініція «фінансування тероризму», як самостійна норма права, не зустрічається ні в одному з національних законодавств країн, що розглядаються (Росії, Казахстані, Киргизстані, Таджикистані, Узбекистані, Україні) [12-17]. У коментарі до статті 205.1 Кримінального Кодексу РФ під фінансуванням тероризму розуміється «надання або збір засобів чи надання фінансових послуг з усвідомленням того, що вони призначені для фінансування організації <...> або для забезпечення організованої групи, незаконного збройного формування, злочинного співтовариства (злочинної організації), створених або створюваних для здійснення терористичного акту». У Проекті Закону Республіки Казахстан «Про внесення змін і доповнень в Закон Республіки Казахстан «Про боротьбу з тероризмом»» (2006 р.) фінансування тероризму розуміється, як «забезпечення терористів і (або) терористичних організацій грошима і (або) іншим майном для здійснення терористичної організації».

Водночас, відмітимо, що в українській науці вже зроблена спроба визначити фінансування тероризму як «надання коштів чи їх збирання особою, яка знала або свідомо припускала, що це може бути використано для вчинення будь-якого з діянь, спрямованих на залякування населення з метою спонукання органу державної влади, органу місцевого самоврядування, міжнародної організації, фізичної чи юридичної особи до вчинення якоїсь дії або утримання від її вчинення» [18, 4]. Вважаємо, що з таким визначенням слід погодитися.

Згідно з Міжнародною конвенцією про боротьбу з фінансуванням тероризму і Резолюцією № 1373 фінансування і інші форми підтримки тероризму є самостійним злочином (зокрема, з урахуванням специфіки їх суб'єктивної сторони), які не слід об'єднувати в одному складі злочину. Більшою мірою такій вимозі відповідає кримінальне законодавство Казахстану (РК). У Кримінальному Кодексі РК фінансування тероризму дається як окремий склад злочину (ст. 233-3) і карається позбавленням волі на строк до 5 років, а у випадку, якщо діяння повторяться неодноразово, то термін позбавлення волі складає від 3 до 8 років.

Разом з тим, на думку експертів Регіонального представництва в Центральній Азії Управління ООН з наркотиків і злочинності, стаття 233-3 КК РК потребує змін, оскільки не повністю відображає положення Конвенції ООН про боротьбу з фінансуванням тероризму щодо характеру надання засобів, методів (прямо або побічно, будь-якими методами, незаконно і умисне), збору засобів, наміру або усвідомлення того, що ці засоби будуть використані повністю або частково для здійснення діяльності, перерахованої в положеннях Конвенції (стаття 2).

У кримінальних кодексах Росії, Таджикистану, Узбекистану і України фінансування тероризму хоч і є кримінально караним діянням, в законах про боротьбу з тероризмом розглядається лише як частина терористичної діяльності (російський (ст. 3), таджикистанський (ст. 10), узбекистанський (ст. 2), український (ст. 1)), але не криміналізується законодавствами як окремий вид злочину:

\* У Кримінальному Кодексі Російської Федерації фінансування тероризму криміналізовано нарівні з схиланням, вербуванням або іншим залученням особи в здійснення терористичних злочинів, <...> озброєнням або підготовкою особи в цілях здійснення терористичних злочинів і карається позбавленням волі на термін від чотирьох до восьми років (ст. 205.1 КК РФ).

\* У Кримінальному Кодексі Таджикистану «фінансування акту тероризму або терористичної організації карається позбавленням волі на термін від п'яти до десяти років» (ст. 179(1) КК РТ), а також криміналізуються «вербування, навчання, фінансування або інше матеріальне забезпечення найманців для участі в збройних конфліктах або військових діях» (ст. 401 КК РТ).

\* У Кримінальному Кодексі Узбекистану криміналізовано «фінансування терористичної організації, <...> пряме або непряме надання або збір будь-яких засобів, ресурсів, інших послуг терористичним організаціям або особам, котрі сприяють або беруть участь в терористичній діяльності, карається позбавленням волі від восьми до десяти років» (ст. 155 КК РУз).

\* У кримінальному законодавстві Киргизстану не міститься складу злочину фінансування тероризму, навіть як складової якого-небудь іншого злочину терористичного характеру.

\* У Кримінальному Кодексі України «матеріальне, організаційне або інше сприяння створенню чи діяльності терористичної групи або терористичної організації» криміналізовано нарівні із створенням терористичної групи або терористичної організації, керівництво такою групою або організацією або участь в ній, і карається позбавленням волі на термін від восьми до п'ятнадцяти років» (ст. 258 (4) КК України). На наш погляд, це найбільш вдала редакція норми, що встановлює відповідальність за фінансування тероризму, оскільки в даному випадку широко визначені ознаки об'єктивної сторони.

Однак, на думку В. Ємельянова [19, 95], ознайомлення з Законом України від 21 вересня 2006 р. № 170-V, яким постановлено частини четверту та п'яту статті 258 КК України виключити і доповнити Кодекс статтями 258 (1) – 258(4) КК України [20] показує, що вони не відповідають повною мірою ні Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму (від 16 травня 2005 р.), ні іншим конвенціям, крім того, вони не тільки не усувають наявні раніше в ангітерористичному законодавстві протиріччя, але й породжують нові. Крім того, практично проігноровано положення Міжнародної конвенції про боротьбу з фінансуванням тероризму, яка була ратифікована Законом України від 12 вересня 2002 р. № 149-IV [21], в якій йдеться про необхідність введення в кримінальне законодавство окремого складу злочину про фінансування тероризму.

Отже, як показує порівняно-правовий аналіз, національне законодавство і правозастосовча практика України, Росії та країн Центральної Азії не в повному обсязі відповідають вимогам міжнародних конвенцій і резолюцій, обов'язкових за своєю юридичною силою.

#### *Література:*

1. Кір'яков В. В., Музильов В. О., Бурий О. А. Историко-криминалистический аспект борьбы с терроризмом / В. В. Кір'яков, В. О. Музильов, О. А. Бурий // Теоретико-прикладні проблеми протидії організованій злочинності та злочинам терористичної спрямованості: Матер. міжнар. наук.-практ. конф. – Ч. 2. – Львів, 8-9 квітня 2005. – С. 250-257.
2. Финансовый мониторинг потоков с целью предупреждения финансирования терроризма / [Под ред С. Годдарда, А. Т. Никитина, Л. Л. Фитуни]. – М.: Изд-во МНЭПУ, 2002.
3. Взрывающиеся деньги // День. – 2005. – № 129. – 21 июля. – [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://www.day.kiev.ua/145439>
4. Зубков В. А., Осипов С. К. Российская Федерация в международной системе противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансирования терроризма / В. А. Зубков, С. К. Осипов. – М.: Издательский дом «Городец», 2006. – 752 с.
5. Декларации ООН о мерах по ликвидации международного терроризма (утверждена резолюцией 49/60 Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 1994 г. – [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://www.un.org/russian>.
6. Международная конвенция по борьбе с финансированием терроризма, 1999 г. // Сборник

- международных документов по предотвращению и пресечению терроризма. Сектор по предотвращению терроризма. – Организация Объединенных Наций. Управление ООН по наркотикам и преступности, 2007. – С. 114-134.
7. Документ Организации Объединенных Наций А/62/160 от 27 июля 2007 г. Доклад Генерального секретаря «Меры по борьбе с международным терроризмом». – [Электронный ресурс]: Режим доступа: <http://www.un.org/russian/terrjrizm>.
  8. Резолюция 51/210 Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1996 г. – [Электронный ресурс]: Режим доступа: <http://www.un.org/russian>.
  9. Резолюция 52/165 Генеральной Ассамблеи от 15 декабря 1997 г. – [Электронный ресурс]: Режим доступа: <http://www.un.org/russian>.
  10. Резолюция 53/108 Генеральной Ассамблеи от 8 декабря 1998 г. – [Электронный ресурс]: Режим доступа: <http://www.un.org/russian>.
  11. Резолюция А/Res/54/109. – [Электронный ресурс]: Режим доступа: <http://www.un.org/russian>.
  12. Уголовный Кодекс Кыргызской республики от 18 сентября 1997 г. – [Электронный ресурс]: Режим доступа: <http://law.edu/ru/search>.
  13. Уголовный Кодекс Республики Казахстан от 16.07.1997г. № 167-1. – [Электронный ресурс]: Режим доступа: <http://www.pavlodar.com/zakon/index>.
  14. Уголовный Кодекс Республики Таджикистан от 21.05.1998 г.– [Электронный ресурс]: Режим доступа: <http://law.edu/ru/search>.
  15. Уголовный Кодекс Республики Узбекистан от 22.09.1994г. № 2012-ХІІ. – [Электронный ресурс]: Режим доступа: <http://www.proknadzor.ru/comments/show>.
  16. Уголовный Кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ.– [Электронный ресурс]: Режим доступа: <http://law.edu/ru/norm>.
  17. Уголовный Кодекс Украины от 05 апреля 2001 г. – [Электронный ресурс]: Режим доступа: <http://www.crime.org.ua>.
  18. Новикова Л. В. Кримінальна відповідальність за фінансування тероризму: автореф. дис. канд. юрид. н.:12.00.08 / Л.В. Новикова. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2007.– 20 с.
  19. Смелянов В. П. Проблеми застосування антитерористичного законодавства України і шляхи його вдосконалення. / В. П. Смелянов // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – К.: Рада національної безпеки і оборони України. Міжвідомчий науково-дослідний центр з проблем боротьби з організованою злочинністю, 2007.– № 15. – С. 95-104.
  20. Закон України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України» // Уряд, кур'єр. – 2006. – 12 жовт. –№ 191. – с. 12.
  21. Закон України «Про ратифікацію Міжнародної конвенції про боротьбу з фінансуванням тероризму» від 12 вересня 2002 року № 149-IV // Офіц. вісник України. – 2002. – № 40. – С. 18-44.

**Гришук Тетяна Василівна,**  
кандидат політичних наук,

асистент кафедри філософії і права

Буковинського державного фінансово-економічного університету

УДК 327:331. 556.4

## **ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ ЩОДО МІЖНАРОДНОЇ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ ТА ЇЇ НЕГАТИВНІ НАСЛІДКИ**

*Розглянуто сучасний стан міжнародної трудової міграції, проаналізовано причини та її негативні наслідки.*

**Ключові слова:** трудова міграція, державна політика, діаспора, міжнародна міграція.