

**Совет Безопасности**

Distr.: General
31 December 2012
Russian
Original: English

**Письмо Председателя Комитета Совета Безопасности,
учрежденного резолюциями 1267 (1999) и 1989 (2011)
по организации «Аль-Каида» и связанным с ней лицам
и организациям, от 31 декабря 2012 года на имя
Председателя Совета Безопасности**

Имею честь настоящим препроводить тринадцатый доклад Группы по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями, учрежденной резолюцией 1526 (2004), который был представлен Комитету Совета Безопасности, учрежденному резолюциями 1267 (1999) и 1989 (2011) по организации «Аль-Каида» и связанным с ней лицам и организациям, в соответствии с пунктом (а) приложения I к резолюции 1989 (2011).

Буду признателен за доведение прилагаемого доклада до сведения членов Совета Безопасности и его опубликование в качестве документа Совета.

(Подпись) Петер Виттиг
Председатель
Комитет Совета Безопасности,
учрежденный резолюциями 1267 (1999) и
1989 (2011) по организации «Аль-Каида»
и связанным с ней лицам и организациям



**Тринадцатый доклад Группы по аналитической
поддержке и наблюдению за санкциями,
представляемый в соответствии с резолюцией 1989
(2011) по организации «Аль-Каида» и связанным
с ней лицам и организациям**

Содержание

	<i>Стр.</i>
Резюме	4
I. Угроза	5
А. Старшее руководство «Аль-Каиды»	5
В. Организации, связанные с «Аль-Каидой»	6
II. Осуществление режима санкций	7
А. Омбудсмен	8
В. Правовые проблемы режима санкций	10
С. Периодические обзоры перечня и ограничение срока его действия	12
D. Резюме с изложением оснований	13
E. Вопросы соблюдения	13
F. Воздействие санкций	14
III. Перечень	15
А. Объяснение критериев для включения в перечень и его предполагаемые преимущества	17
В. Совместные представления и коспонсорство	18
IV. Замораживание активов	18
А. Тенденции в области финансирования террористической деятельности	18
В. Эффективность и подход с учетом фактора риска	19
С. Осуществление замораживания активов	21
D. Альтернативные системы перевода денег: мобильные банковские услуги	23
E. Изъятия из замораживания активов	23
F. Общие признаки деятельности по финансированию терроризма	24
V. Запрет на поездки	25
А. Результативность запрета на поездки	25
В. Общие проблемы в деле осуществления запрета на поездки	26
С. Изъятия	27
D. Проездные документы, выдаваемые включенным в перечень лицам	28

VI.	Эмбарго в отношении оружия	28
A.	Использование оружия включенными в перечень организациями	28
B.	Сфера охвата эмбарго в отношении оружия	29
C.	Положение о косвенных и экстерриториальных поставках	31
D.	Требование о соблюдении эмбарго в отношении оружия.	31
E.	Международные стандарты, касающиеся эмбарго в отношении оружия	31
F.	Потенциальные нарушения и несоблюдение эмбарго.	32
VII.	Деятельность Группы по наблюдению.	33
A.	Визиты	33
B.	Международные, региональные и субрегиональные организации	33
C.	Сотрудничество с Интерполом	34
D.	Региональные совещания со службами разведки и безопасности	34
E.	Сотрудничество с Контртеррористическим комитетом и Комитетом 1540 (2004)	35
F.	Сотрудничество с Целевой группой по осуществлению контртеррористических мероприятий.	35
Приложения		
I.	Иски, касающиеся физических и юридических лиц, фигурирующих в санкционном перечне в отношении «Аль-Каиды»	37
II.	Новые проблемы в борьбе с финансированием терроризма: мобильные банковские услуги	40
III.	Изменения в режиме санкций в отношении «Аль-Каиды» с 2004 года	44

Резюме

Настоящий доклад является тринадцатым и последним докладом, подготовленным экспертами Группы по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями (Группы), впервые назначенной в марте 2004 года в соответствии с резолюцией 1526 (2004) Совета Безопасности. В нем рассматривается прогресс, достигнутый Советом Безопасности и его Комитетом 1267 (1999), учрежденным резолюциями Совета 1267 (1999) и 1989 (2011) и ныне известным как Комитет по санкциям в отношении «Аль-Каиды», в борьбе с угрозой, которую представляет «Аль-Каида», за последние восемь с половиной лет, и предлагаются идеи дальнейшего развития режима санкций. Это осуществляется в рамках высказанного Группой мнения о том, что в течение указанного периода угроза, которую «Аль-Каида» и связанные с ней лица и организации представляют для международного мира и безопасности, претерпела серьезные изменения, равно как и режим санкций. По мере повышения эффективности режима санкций угроза, исходящая от «Аль-Каиды» как глобальной террористической организации, ослабла. В докладе делается попытка установить связь между этими двумя фактами.

I. Угроза

1. За последние 10 лет самые большие изменения, связанные с «Аль-Каидой», были связаны с ослаблением ее руководящего звена и укреплением ее региональных подразделений. Хотя службы безопасности во всем мире по-прежнему выявляют отдельных лиц и мелкие группировки, планирующие нападение от имени «Аль-Каиды», сама организация раздробилась и ослабла. Ее региональные подразделения укрепляются и приобретают авторитет, а Айман Мухаммед Раби аз-Завахири (QI.A.6.01) и его окружение не в состоянии надежно объединить их. Они преследуют местные цели, и их объединяет скорее общее название и периодические выражения взаимной поддержки, а не какая-либо общая стратегия или оперативное сотрудничество. И по мере того, как в рамках нетрадиционной политики в целом мирные массовые политические протесты пришли на смену одиночным террористическим актам, программа «Аль-Каиды», похоже, все больше теряет свою актуальность и эффективность.

2. Там, где региональным или национальным организациям удавалось получить контроль над территорией, они приобретали все более террористический характер и, облекая свои идеи в практическую деятельность, они лишались поддержки населения. Теряя поддержку населения, «Аль-Каида» лишалась и источников финансирования, что вынуждало ее все в большей степени прибегать к преступной деятельности и таким образом все более демонстрировать свою нелегитимность. Той «Аль-Каиды», которая нанесла удары 11 сентября 2001 года, больше нет; она теряет свою основу, ее структура раздроблена, она все более концентрируется на местных проблемах и теряет возможность и мотивацию наносить глобальные удары. Однако «Аль-Каида» как глобальная террористическая организация все еще представляет угрозу, которую все труднее оценить и с которой все сложнее бороться.

A. Старшее руководство «Аль-Каиды»

3. Руководство «Аль-Каиды» все еще не оправилось после смерти Усамы бен-Ладена в мае 2011 года и теряет свое влияние под неуверенным руководством Аймана Мухаммеда Раби аз-Завахири. Как следствие, глобальные идеи Усамы бен-Ладена не находят своего внешнего выражения, хотя все еще не потерял определенной привлекательности его основной аргумент о том, что западное влияние является более важной проблемой, чем проблема злоупотреблений местной власти.

4. Непрерывное применение беспилотных летальных аппаратов в приграничном районе между Афганистаном и Пакистаном не только привело к потерям в руководящем составе «Аль-Каиды», но и вынудило оставшихся в живых руководителей практически прервать все контакты с потенциальными новобранцами. Многие иностранные боевики отправились в свои страны или в другие зоны конфликтов¹, в результате чего некоторые из них подвергаются арестам². Возникли трудности в сношениях со связанными с «Аль-Каидой» орга-

¹ Такие, как Йемен, Мали, Сирийская Арабская Республика и Сомали.

² Информация, представленная пакистанскими официальными лицами в ходе брифинга для Группы в июле 2012 года.

низациями за пределами непосредственной зоны действий, и сигнал, который получают сторонники организации, остается неутешительным: поступайте, как можете и где можете, и рассчитывайте на имеющиеся у вас средства.

В. Организации, связанные с «Аль-Каидой»

5. Связанные с «Аль-Каидой» организации в Пакистане, такие как «Лашкар и Джангви» (QE.L.96.03), «Техрик-и-Талибан Пакистан» (ТТП) (QE.T.132.11) и «Харакат-уль-Джихад Ислами» (QE.H.130.10), продолжают совершать — хотя и в меньших масштабах, чем в предыдущие годы — террористические акты против государства и чаще всего против местного населения. Трудно выявить какую-либо идею в этом насилии, кроме циничной эксплуатации уязвимых групп населения отдельными лицами, преследующими свои политические и коммерческие интересы. Все труднее становится провести различия между боевиками, утверждающими, что они ведут борьбу лишь против иностранных захватчиков в Афганистане, такими как мулла Назир, Хафиз Гуль Бахадур и семейство Хаккани, и теми, кто в открытую орудует в Пакистане³. Численность воюющих в Афганистане боевиков «Аль-Каиды» сокращается⁴, хотя в восточных провинциях Кунар и Нуристан действует не останавливающаяся ни перед чем группировка боевиков, готовых наносить удары по целям по обе стороны афганской границы. Среди них выделяется группа боевиков «Исламского движения Узбекистана» (ИДУ) (QE.I.10.01), которая отличается исключительной жестокостью и беспощадностью. В настоящее время она проявляет особую активность в северных провинциях Афганистана, таких как Балх и Кундуз, но в то же время действует и в Пакистане.

6. В других районах судьба отделений «Аль-Каиды» и связанных с ней организаций складывалась по-разному, хотя всех их ожидает неопределенное будущее. Организации «“Аль-Каида” на Аравийском полуострове» (АКАП) (QE.A.129.10) удалось установить контроль над большим участком территории Йемена, включая ряд крупных городов, однако удержать контроль оказалось значительно труднее, чем она ожидала. Союзные с ней племена отказали ей в поддержке, когда она попыталась заменить местные традиции и обычаи на новый порядок, в основе которого лежали субъективные ценности, а также узкое и неправомерное толкование положений шариата. «“Аль-Каида” на Аравийском полуострове» все еще не отказывается от идеи совершать удары по целям в Йемене и Саудовской Аравии и угрожает перенести свои атаки на более удаленные районы; у нее для этого есть возможности⁵. Однако в ближайшей перспективе прежде, чем планировать что-либо на стороне, ей будет необходимо перегруппироваться и пересмотреть свою стратегию в Йемене. Опубликованное в начале октября 2012 года сообщение о смерти ее главного идеолога

³ В апреле и августе 2012 года ТТП и ИДУ призывали направить оружие не только против Афганистана, но и Пакистана. Обе эти организации действуют в районах, подконтрольных мулле Назиру, Хафизу Гуль Бахадuru и семейству Хаккани. В июне 2012 года Хафиз Гуль Бахадур и мулла Назир сорвали организованную правительством программу борьбы с полиомиелитом в северной и южной частях провинции Вазиристан.

⁴ В докладах Международных сил содействия безопасности (МССБ) об уничтоженных и захваченных боевиках за 2012 год упоминаются примерно 250 сторонников «Аль-Каиды» на севере, северо-востоке и востоке Афганистана.

⁵ Предполагаемое заявление отделения АКАП от 6 июня 2012 года.

Адиля эль-Абаба, который пытался изменить имидж АКАП под новым названием «Ансар аш-Шариа», приведет по крайней мере к временному свертыванию усилий по вербовке новых членов.

7. Когда международное сообщество обратило внимание на успешные действия союзников организации «Аль-Каида» в исламском Магрибе» (АКИМ) (QE.T.14.01), ее известность возросла. «Движение за джихад и единство» в Западной Африке (ДДЕ) и «Ансар Дин» в настоящее время контролируют всю северную территорию Мали, и лишь решимость международного сообщества может заставить их уйти. Хотя некоторые государства этого региона не желают ставить на одну доску ДДЕ, «Ансар Дин» и АКИМ, утверждая, что первая из них является главным образом криминальной организацией, вторая — националистической, а третья — террористической организацией⁶, различия между ними весьма незначительны и они, несомненно, представляют угрозу для стран региона. Эти группировки пока еще не продемонстрировали возможностей нанесения ударов за пределами этого региона. В Нигерии «Боко Харам» утверждает, что разделяет глобальные цели «Аль-Каиды», и соседние государства, в частности Нигер, выражают обеспокоенность в отношении ее долгосрочных целей, и, хотя ее деятельность в основном направлена против Нигерии, присутствие ее боевиков отмечалось на севере Мали, в Нигере и даже в Сомали⁷.

8. Организация «Аль-Каида» в Ираке» (АКИ) (QE.J.115.04) активизировала свою деятельность и по-прежнему остается агрессивной раскольнической группировкой, цели которой не идут далее местного передела власти. Эта группировка направила несколько человек для участия в боях в Сирийской Арабской Республике, однако согласно информации, имеющейся в распоряжении Группы, «Фронт ан-Нусра» и другие повстанческие сирийские группировки, использующие «пиратскую тактику», имеют мало точек соприкосновения с «Аль-Каидой» — если вообще можно говорить о какой-либо связи между ними — и вряд ли позволят ей закрепиться в стране независимо от возможного исхода восстания против режима президента Башара Асада.

II. Осуществление режима санкций

9. С 2001 года Совет Безопасности принял много новых процедур, направленных на повышение эффективности и результативности режима санкций в отношении «Аль-Каиды»⁸. Некоторые из них были обусловлены озабоченностью государств-членов в отношении объективности этого режима, а другие явились результатом предложений, высказанных в самой Группе с целью улучшения осуществления этого режима. Многие из этих новых процедур были также включены в практику других режимов санкций Совета Безопасности. На самом деле режим санкций в отношении «Аль-Каиды» превратился в своего рода образец в деле разработки процедур и в совершенствовании предусмотренных в санкциях мер. Он также использовался в качестве «испытательного

⁶ Эти мнения были выражены членом Группы на специальной встрече с представителями разведывательных служб региона в октябре 2012 года.

⁷ Об этом Группе сообщили представители правительств Нигера и Нигерии в октябре 2012 года.

⁸ См. приложение III.

полигона», особенно в отношении внедрения механизма Омбудсмена⁹, который, несомненно, представляет собой наиболее новаторскую и смелую из всех процедур, разработанных к настоящему моменту Советом¹⁰.

A. Омбудсмен

10. Механизм Омбудсмена получил широкую и активную поддержку со стороны государств как внутри, так и за пределами Комитета, и превратился в надежную систему объективного пересмотра дел включенных в перечень физических лиц и организаций, для которых прежде единственным средством защиты было лишь обращение в Комитет через контактный центр, учрежденный в 2006 году¹¹, или через национальные и региональные суды и договорные органы.

11. В своем десятом докладе Группа рекомендовала Комитету перехватить инициативу у критиков и удовлетворить растущие требования в отношении создания «в той или иной форме органа независимой экспертизы»¹². Она предположила, что создание механизма Омбудсмена позволит добиться лучших результатов, чем коллегия по обзору и, по всей вероятности, скорее усилит режим санкций, чем ослабит его. Создание механизма Омбудсмена резолюцией 1904 (2009) Совета Безопасности позволило в основном добиться этих целей. И когда Совет в резолюции 1989 (2011) — вновь руководствуясь рекомендацией Группы — постановил, что решения Омбудсмена являются окончательными, если Комитет не отменит их консенсусом или Совет не проголосует за это, то он практически удовлетворил требования о создании механизма независимой и обязательной экспертизы.

12. После принятия Советом Безопасности резолюции 1904 (2009) Комитет во всех случаях, кроме одного, руководствовался «замечаниями» Омбудсмена и после принятия резолюции 1989 (2011) выполнял все ее рекомендации¹³. В связи с этим официальные представители некоторых государств-членов с неудовольствием высказывались о том, что механизм Омбудсмена подрывает роль Комитета в принятии решений. Они признали, что в том случае, когда Омбудсмен рекомендует исключение из перечня, практически отсутствует вероятность того, что Комитет отклонит подобное заключение консенсусом. Ни один из членов Комитета не доводил вопрос об отказе Комитета выполнить рекомендацию Омбудсмена до внимания Совета, как это предусматривается в пункте 23 резолюции 1989 (2011), хотя неизбежно не все рекомендации проходили без возражений. Действительно, трудно представить себе обстоятельства, при которых кто-то из членов Комитета предложит провести голосование по поводу вызывающей разногласия просьбы об исключении из перечня, если нет свидетельств о том, что по крайней мере девять членов Совета высказали мнение о том, что Омбудсмен не права, и ни один постоянный член не предположил, что она права. Члены Комитета не заинтересованы в том, чтобы обра-

⁹ Введенного резолюцией 1904 (2009) Совета Безопасности.

¹⁰ В приложении III содержится таблица основных изменений, внесенных в процедуры с 2004 года.

¹¹ Учрежден резолюцией 1730 (2006) Совета Безопасности.

¹² S/2009/502, пункт 42.

¹³ Включая просьбы об исключении из перечня, представленные ранее через механизм контактного центра, но отклоненные Комитетом.

щаться в Совет Безопасности, поскольку подобное обращение будет свидетельствовать об отсутствии консенсуса в Комитете и потому, что, если нет уверенности в конечном результате, соответствующему государству, вероятнее всего, придется открыть ранее скрытую информацию, с тем чтобы попытаться убедить ту же группу государств, которые до этого не были согласны с ним, изменить свое мнение.

13. Поэтому создание механизма Омбудсмана оказало серьезное воздействие на режим санкций. Фактически Совет Безопасности согласился на некоторое ослабление своей абсолютной власти, позволив одному человеку, назначенному Генеральным секретарем — хоть и с согласия Совета, — оказывать решающее воздействие на его процесс принятия решений. Кроме того, несмотря на то, что рассмотрении дела об исключении из перечня Омбудсмен не обязана рассматривать вопрос об обоснованности первоначального включения в перечень, в конечном счете неизбежно приходится изучать первоначальное дело и высказывать по нему свое мнение с тем, чтобы установить, что эта позиция сохраняет свою актуальность. Это вынудило Комитет пересмотреть критерии включения в перечень на практике, не меняя сферу их применения в теории.

14. Механизм Омбудсмана не свободен от ошибок, могущих возникнуть в процессе принятия решений. Например, в некоторых случаях Омбудсмен должна дать субъективную оценку того, в какой мере сами предусмотренные санкциями меры — а не коренной пересмотр взглядов — убедили петиционера прекратить поддержку «Аль-Каиды». Ей также приходится выносить суждение о правдивости подающего просьбу лица, не прибегая к перекрестному анализу его исков и утверждений какой-либо третьей стороной. Однако Омбудсмен дала понять, что бремя обоснования конкретных утверждений лежит не на лице, подающем просьбу, а на государствах, предоставляющих информацию¹⁴, и большим достижением — опять же в соответствии с предыдущей рекомендацией Группы — является то, что государства все с большей готовностью делятся с Омбудсменом закрытой информацией¹⁵. Даже в таком случае не ясно, как Омбудсмен может легко проверить достоверность закрытой информации или надежность ее источников, не раскрывая ее суть лицам, обращающимся с просьбой, и не требуя объяснения обстоятельств и фактов заявленного сотрудничества с «Аль-Каидой».

15. Сейчас, когда режим Омбудсмана превратился в неотъемлемый элемент режима санкций в отношении «Аль-Каиды», маловероятно, чтобы Совет Безопасности упразднил этот механизм до полной отмены режима в целом. В действительности, если предположить, что к тому времени этот механизм не распространится и на другие режимы санкций, то, по всей вероятности, такой способ будет единственным, который Совет может использовать для его ликвидации. Поэтому в значительной степени успех этого механизма зависит от характера, суждений и восприятия Омбудсмана. В целях обеспечения последовательности и сохранения гибкости Группа рекомендует Совету разрешить Генеральному секретарю назначать кого-либо на эту должность на срок, превы-

¹⁴ S/2012/590, пункт 34.

¹⁵ К концу октября 2012 года 12 государств согласились или договорились предоставлять Омбудсмену закрытую информацию, среди этих государств были и три постоянных члена Совета Безопасности. См. www.un.org/en/sc/ombudsperson/accessinfo.shtml.

шающий предусмотренные в настоящее время 18 месяцев, но без допущения возможности занятия этой должности в целом более пяти лет.

16. Группа не рекомендует никаких дальнейших мер для придания решениям Омбудсмана обязательной для Комитета силы. На практике такие решения имеют точно такую же обязательную силу, как и решения национальных или региональных судебных органов. Кроме того, механизм позволяет проводить тщательный анализ всех обстоятельств, связанных с включением в перечень с момента создания перечня и до настоящего времени, а также рассмотрения всех факторов — включая политические, — которые могут оправдать или перестать оправдывать целесообразность подобного включения. В этом отношении механизм соответствует характеру и практике Совета Безопасности и его Комитета по санкциям в отношении «Аль-Каиды».

В. Правовые проблемы режима санкций

17. После завершения реформы режим санкций достиг — пусть хоть и временно — устойчивого равновесия в отношении вопросов соблюдения надлежащей правовой процедуры, однако по крайней мере два внешних фактора могут нарушить это равновесие. В Европейский суд поступила кассационная жалоба на решение в пользу Ясина Абдаллы Эззедина Кади от 30 сентября 2010 года¹⁶, и Суд может, по всей вероятности, более тщательно проанализировать мандат Омбудсмана, поскольку в то время Суд считал, что он нуждается в корректировке. Во-вторых, Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом представил доклад, в котором система Омбудсмана подвергается критике в некоторых отношениях¹⁷.

18. Наиболее важное из последних судебных решений в отношении ранее включенного в перечень Юсефа Нада от 12 сентября 2012 года¹⁸ не оказало особого влияния на правовую практику. Европейский суд по правам человека принял решение в пользу Нада практически на том же основании, что и Европейский суд в отношении Кади, и таким образом подтвердил с большинства правовых позиций, что физические лица должны обладать эффективным средством правовой защиты от осуществления санкционных мер. Однако, поскольку Европейский суд оценивал режим, существовавший до учреждения должности Омбудсмана, и поскольку речь шла о конкретном случае, основывавшемся на фактах¹⁹, нет ясности в том, что это решение будет иметь более широкие последствия. Однако в деле Нада поднимался вопрос об изъятиях, и если бы у него была возможность обратиться непосредственно в Комитет (или к Омбудсмену) в отношении изъятия из запрета на поездки, то это дело могло бы принять совершенно другой оборот.

¹⁶ Judgement of the General Court (Seventh Chamber) of 30 September 2010, T-85/09, *Kadi v. Commission*. Можно ознакомиться по адресу: <http://curia.europa.eu>.

¹⁷ A/67/396.

¹⁸ Judgement of the Grand Chamber of the European Court of Human Rights of 12 September 2012 in case *Nada v. Switzerland* (No. 10593/08); можно ознакомиться по адресу: www.echr.coe.int.

¹⁹ Решение касалось запрета на поездки в отношении Нада, который проживал в небольшом итальянском анклав на территории Швейцарии.

19. С другой стороны, ожидающее рассмотрения Европейским судом дело Кади может оказать серьезное влияние на режим, несмотря на то, что Комитет 5 октября 2012 года исключил его из санкционного перечня в отношении «Аль-Каиды» после рассмотрения его заявления об исключении из перечня через механизм Омбудсмана. Решение может зависеть от того, располагает ли процесс Омбудсмана достаточными средствами для обеспечения беспристрастного рассмотрения и надлежащего средства правовой защиты, на этот основной недостаток указывал суд общей юрисдикции низшей инстанции. Суд провел слушания 16 октября 2011 года и, по всей вероятности, примет свое решение в конце 2012 или в начале 2013 года²⁰.

20. Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом в своем докладе утверждает, что механизм Омбудсмана — даже после того, как он был усилен резолюцией 1989 (2011) — не обеспечивает достаточной судебной независимости для соблюдения должных правовых процедур в отношении петиционеров²¹. Он считает, что нет правовых препятствий для проверки Омбудсменом решений Совета Безопасности в рамках обязательного судебного надзора²². Предлагая ликвидировать процедуры отмены выдвинутых Омбудсменом рекомендаций путем достижения консенсуса в Комитете или обращения в Совет Безопасности, Специальный докладчик утверждает, что Омбудсмен не обладает достаточной степенью независимости и нуждается в более длительном сроке пребывания в должности (как минимум три года), а также она должна располагать полномочиями по обнародованию своих решений²³. Он также рекомендует принять ряд других мер, в том числе разрешить Омбудсмену идентифицировать назначающее государство; что судебное представительство может финансироваться Советом Безопасности и что информация может исключаться, если Омбудсмен установит, что она была получена в результате допроса с применением пыток²⁴.

21. Группа не спорит с тем, что в теории те механизмы принятия решений, которые обладают характеристиками, отмеченными Специальным докладчиком, могут быть более предпочтительными по сравнению с теми механизмами, которые этих характеристик не имеют. Однако в докладе не полностью рассматривается уникальная ситуация, в частности проводимая Советом Безопасности политика назначений, с тем чтобы создать возможности для дальнейшей модернизации системы. В частности, в докладе Специального докладчика не признается эффективность существующих процедур обратного консенсуса в целях создания должных политических стимулов для членов Комитета. Уделение в докладе особого внимания «структурной правовой процедуре»²² вызывает особый интерес, поскольку Совет сумел разработать процесс Омбудсмана, по всей вероятности, тем единственным способом, который приемлем для всех его членов, и обеспечил условия для эффективного и беспристрастного обзора на практике. Соответственно, хотя в докладе и содержится ряд потенциально полезных предложений, его воздействие, вероятнее всего, будет менее значи-

²⁰ См. http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo1_6581/?dateDebut=16/10/2012&dateFin=16/10/2012.

²¹ См. A/67/396, пункт 35.

²² Там же, пункт 17.

²³ Там же, пункты 36 и 59(a).

²⁴ Там же, пункт 59(b).

тельным, чем следующее судебное заключение в отношении какой-то конкретной позиции.

С. Периодические обзоры перечня и ограничение срока его действия

22. Идея истечения срока действия позиций в перечне через определенный период времени пользовалась поддержкой в течение нескольких лет. До создания механизма Омбудсмана и его расширения, как и в случае принятия любого решения Комитета, требовалось согласие всех его членов для исключения физического лица или организации из перечня, и была выдвинута идея об утрате силы внесенных в перечень данных по истечении определенного срока, если консенсусом не принималось решение о его возобновлении, с тем чтобы преобразовать преобладающую в Комитете тенденцию к сохранению сложившегося положения в инструмент по изъятию, а не сохранению оспариваемых данных. Кроме того, многие, в том числе и Группа, утверждали, что ограничение срока действия этих мер с самого начала более соответствовало намерению Совета Безопасности использовать их, скорее, в превентивных целях, чем карательных.

23. Хотя Группа поддерживает любой механизм, способствующий обеспечению того, чтобы этот перечень отражал текущую и будущую угрозу, а не содержал устаревшие данные, аргумент в пользу ограничения сроков потерял свою актуальность благодаря успешному применению процесса Омбудсмана и закрепленному в резолюции 1989 (2011) положению о том, что когда Комитет проводит обзор, то он должен принимать во внимание мнение об исключении из перечня, высказанное государством, предложившим кандидатов для включения в перечень. Что касается превентивного характера санкционных мер, то все еще сохраняет силу аргумент в пользу ограничения сроков действия перечня, однако механизм трехгодичного обзора в основном выполняет ту же самую цель.

24. В резолюции 1822 (2008) Совет Безопасности поручил Комитету каждые три года проводить обзор всех позиций, если они не пересматривались в течение этого периода. В частности, Комитет должен был определить, остается ли та или иная позиция актуальной, проводя при этом консультации с государствами, предложившими кандидатов для включения в перечень, а также с государствами проживания и гражданства. В соответствии с пунктом 27 резолюции 1989 (2011), когда государство, заявившее о необходимости включения в перечень, рекомендует исключение из перечня, то эта позиция будет сохранена в перечне, если все члены Комитета согласятся сохранить ее²⁵. Это означает, что результаты трехгодичного пересмотра в большой степени зависят от мнения государства, предложившего кандидатуру для включения в перечень. В целях дальнейшего повышения результативности трехгодичного пересмотра Группа рекомендует, чтобы — если государство, предложившее кандидатуру для включения в перечень, не настаивает на сохранении той или иной позиции

²⁵ Это же правило применяется в отношении пересмотра лиц и организаций, о которых сообщалось, что они умерли или прекратили свое существование, а также об организациях, включенных в перечень, в отношении которых нет достаточного количества идентифицирующих данных.

в перечне и представляет подробные обоснования для этого — Комитет действовал так, как если бы государство, заявившее о необходимости включения в перечень, рекомендовало исключить из перечня в соответствии с пунктом 27 резолюции 1989 (2011).

25. Группа также рекомендует, чтобы при проведении трехгодичного обзора Комитет запрашивал соответствующие государства о том, какие меры они принимали для противодействия угрозе, исходящей от включенной в перечень стороны. В идеале позиция должна включать перечень мер, принятых государствами. Государство, представившее кандидатуру для включения в перечень, должно нести особую ответственность за принятие дополнительных активных мер по ослаблению угрозы, которая привела к включению в перечень той или иной позиции; оно не должно просто перекладывать ответственность на международное сообщество через Комитет.

D. Резюме с изложением оснований

26. В настоящее время резюме с изложением оснований имеются в отношении всех позиций в перечне. Группа выяснила, что государства, представляющие такие резюме, готовы участвовать в подробном обсуждении кандидатуры для включения в перечень, с тем чтобы обеспечить, что резюме с изложением оснований содержит важнейшую актуальную информацию — даже если и не в полном объеме — и что оно соответствует критериям включения в перечень, установленным Советом Безопасности. Резюме не обязательно должны демонстрировать убедительность обстоятельств дела для включения в перечень; они должны помогать в определении характера угрозы и обеспечивать включенной в перечень стороне возможность для изложения адресной просьбы об исключении из перечня.

E. Вопросы соблюдения

27. Поступало немного сообщений о том, что государства-члены принимали конкретные меры в отношении включенных в перечень сторон либо замораживая их активы, задерживая их на границах, либо лишая их доступа к средствам нанесения ударов. Поэтому резонно задать вопрос, удалось ли с помощью санкций добиться предполагаемого сдерживающего действия? Комитет часто выражал разочарование по поводу этого явного отсутствия результатов и подвергал сомнению подлинную приверженность государств осуществлению этих мер. Он просил Группу предоставить примеры несоблюдения мер.

28. Группе было нелегко выполнить эту просьбу. Она считает, что примеры несоблюдения или невыполнения редко свидетельствуют о политическом нежелании того или иного государства принимать меры или о сознательном решении не принимать их. Государствам часто приходится принимать трудные решения о том, как относиться к включенным в перечень сторонам, находящимся в пределах их юрисдикции, и, вместо того чтобы просто выполнять, государство вынуждено принимать решение о том, каким образом осуществить это выполнение, с тем чтобы как можно точнее добиться поставленной цели. Однако указания Совета Безопасности имеют обязательный и четкий характер, и Группа рекомендовала, а Комитет принял рекомендацию о том, что, если го-

сударство указывает какую-либо конкретную проблему, связанную с соблюдением — будь то ввиду боязни возможных непредвиденных последствий, недостаток знаний о деятельности включенной в перечень стороны или отсутствия возможностей — государство должно обратиться к Комитету (или к Группе) за консультативной помощью. Группа также рекомендует Комитету предлагать государствам обсуждать связанные с соблюдением проблемы, если эти проблемы доводятся до сведения Комитета тем или иным способом.

29. В некоторых случаях включенное в перечень лицо обладает идентифицируемыми активами, но государство, в котором находятся его активы, не считает его опасным; это может привести к неохотному применению мер. Однако почти все подобные случаи в настоящее время решаются в рамках проводимого Омбудсменом обзора, результатом которого становится исключение из перечня, благодаря чему Группе удается убедить государства в том, что в подобной ситуации им целесообразней направить просьбу об исключении из перечня или предложить обратиться к Омбудсмену, чем нарушить свои обязательства.

30. Третий вопрос касается поездок включенных в перечень лиц в те места, где пограничный контроль недостаточно строг, полностью отсутствует или не осуществляется. Во многих странах мира, включая большинство стран Европы и Африки, пограничный контроль существует, скорее, в теории, чем на практике. В то время как в одних странах пограничный контроль можно было бы укрепить, будь на то ресурсы и политическая воля, в других странах это просто нереально. Говорить об улучшении пограничного контроля, например, в Мали, значит забыть о превышающей 7000 км границе, которая идет по лишенной каких-либо заметных элементов рельефа местности, проходит по плоской равнине или пустыне и отделяет бедную страну в целом от семи также лишенных ресурсов соседей. В таких обстоятельствах «соблюдать» означает «делать что можно».

31. С момента своего создания Группа считала, что всеобщее соблюдение, по всей вероятности, обеспечивается за счет укрепления чувства приверженности и соучастия в режиме санкций между Советом Безопасности и другими государствами-членами. Ни одна сторона не поддерживает и никогда не поддерживала глобальные цели «Аль-Каиды», и, когда подавляющее большинство государств соглашались поддерживать режим санкций в меру своих возможностей и признают общую ответственность за ликвидацию этой угрозы, те государства, которые меньше всего озабочены соблюдением, испытывают давление со стороны других стран и соседей, а также со стороны Совета Безопасности и Комитета в целях улучшения их показателей.

Ф. Воздействие санкций

32. Группа отмечает мнение Комитета, выраженное в документе с изложением его позиции по рекомендациям, содержащимся в двенадцатом докладе Группы, что вопрос об измерении результативности санкций не является приоритетным²⁶. Однако Группа считает, что Совет Безопасности может повысить эффективность мер, лишь зная их воздействие на запланированные и незапланированные цели. Группа рекомендует Комитету пересмотреть свою позицию,

²⁶ S/2012/730.

а Совету — уполномочить следующую Группу собирать и анализировать информацию о воздействии режима санкций как на угрозу международному миру и безопасности со стороны «Аль-Каиды» и связанных с ней организаций в целом, так и на включенные в перечень стороны в частности. Группа также рекомендует, чтобы Комитет при вынесении своего решения по этому вопросу соотносил воздействие режима с расходами на его осуществление.

33. Группа также рекомендует Комитету определять воздействие режима санкций в рамках более широких усилий по укреплению международного сотрудничества в борьбе с терроризмом. В этом отношении Группа считает, что режим осуществлялся и продолжает осуществляться успешно. Он объединил государства в общем деле на основе согласованной оценки конкретной угрозы со стороны «Аль-Каиды» и ее включенных в список пособников и определил цель для общих усилий. Совет Безопасности на основе совместной работы Комитета по санкциям в отношении «Аль-Каиды» и Контртеррористического комитета и их групп экспертов обеспечил платформу для обсуждения и определил рамки общих действий всех государств-членов.

III. Перечень

34. Эффективное осуществление определенных для всех стран мира целенаправленных мер в рамках санкций требует значительных усилий и ресурсов. По этой причине, а также в целях обеспечения объективности Комитет не должен давать — и не дает — согласия на включение в перечень новых позиций без их должного рассмотрения.

35. Включение в перечень направлено на то, чтобы принять ограничительные меры, помешать другим встать на эту же дорогу, привлечь внимание международного сообщества на угрозы и довести до сведения включенных в перечень сторон необходимость изменения поведения. Иногда аргументы против включения в перечень перевешивают аргументы в его пользу, несмотря на то, что лицо или организация отвечают соответствующим критериям, например когда государство считает, что включение в перечень необоснованно повысит важность данного лица или организации, стимулирует вербовку или создаст впечатление, что «Аль-Каида» является более активной, чем на самом деле.

36. Некоторые случаи включения в перечень имеют лишь символический характер, поскольку они вряд ли оказывают какое-либо практическое воздействие, например в случае незаконных организаций или лиц, скрывающихся от правосудия. Однако, если государства начнут рассматривать режим санкций в основном как символический и в результате допустят снижение стандартов его осуществления, режим лишится своего самого важного результата — влиятельного сдерживающего фактора, особенно в области финансирования террористической деятельности. Группа рекомендует, чтобы при включении в перечень групп или организаций, существующих на незаконных основаниях, Комитет прилагал особые усилия для одновременного включения в перечень их главных лидеров и спонсоров, особенно если известно их местопребывание. Группа также вновь выдвигает рекомендацию о том, чтобы Комитет потребовал от государств, предлагающих кандидатов для включения в перечень, предоставлять ему (или Группе) любую информацию, которой они располагают, относительно активов предлагаемого для включения в перечень лица или организации на момент выдвижения их кандидатур для включения в перечень.

37. Комитет прилагал серьезные усилия для улучшения своего перечня. Он принял предложения Группы по наблюдению о внесении с марта 2004 года в перечень примерно 400 поправок, преобразовав неопределенные ссылки на недостаточно идентифицированные цели в конкретные позиции с достаточным количеством идентифицирующих деталей, позволяющих государствам принимать меры. В этом деле принял участие и частный сектор, который обратился с просьбой к Комитету через Группу улучшить формат перечня и повысить его стандартность с целью облегчить трудоемкий и дорогостоящий процесс проверки финансовых сделок в отношении позиций перечня соответственно требованиям национальных регламентирующих органов. Еще одним положительным результатом явилось согласие других национальных и региональных органов, выпускающих санкционные перечни, работать вместе с Группой в деле разработки формата перечня, который они тоже могут принять, чтобы воспользоваться дополнительными преимуществами стандартизации²⁷.

38. Кроме того, с 2004 года в результате частых обзоров всех позиций перечня в соответствии с положениями различных резолюций за последние годы из перечня были исключены в общей сложности 79 позиций в отношении лиц, которых Группа признала умершими (26), организаций, которые, по ее мнению, прекратили свое существование (44), или позиций, в отношении которых Комитет постановил, что они не являются достаточно детальными для обеспечения точной идентификации (9)²⁸. В результате каждого из этих обзоров, которые проводились при поддержке соответствующих государств²⁹, перечень пополнялся, а содержащаяся в нем информация обновлялась по состоянию на данный период.

39. Один момент вызывает разочарование у Совета Безопасности и Комитета: несмотря на все эти усилия по улучшению перечня и процедур включения и исключения позиций, количество государств, представивших имена для включения в перечень, не увеличивается. В целом это все та же небольшая группа стран, которые проявляют наибольшую активность в предложении новых позиций (или просьб об исключении). Этот факт может свидетельствовать о снижении обеспокоенности в отношении угрозы, которую представляют «Аль-Каида» и связанные с ней организации, однако имеется несколько юрисдикций, в которых эта организация все еще представляет серьезную угрозу и где вопрос о включении в перечень все еще сохраняет свою актуальность. Обязательство по принятию мер в отношении существующих целей пока еще не вызвало более широкого энтузиазма в их применении к новым целям.

40. Группа рекомендует Комитету по-прежнему прилагать всеяческие усилия по изъятию из перечня недостоверных и неактуальных позиций. Все еще можно привести несколько примеров, однако чем беспощадней Комитет будет добиваться актуализации содержащихся в перечне главных элементов международной угрозы, исходящей от «Аль-Каиды» и связанных с ней организаций,

²⁷ Управление Соединенных Штатов по контролю за иностранными активами находится в процессе внедрения сопоставимого формата для своего перечня установленных лиц и организаций, а Европейская комиссия и министерство финансов Соединенного Королевства склоняются к тому же.

²⁸ С информацией об исключениях из перечня можно ознакомиться в пресс-релизах по адресу: www.un.org/sc/committees/1267/pressreleases.shtml.

²⁹ Государства проживания и гражданства и государства, представившие кандидатуры для включения в перечень.

тем с большим доверием государства будут относиться к режиму санкций. Группа также рекомендует Комитету предлагать государствам, в которых действуют лица или организации, которые, как представляется, отвечают критериям для их включения в перечень, обсудить преимущества включения их имен и названий в перечень.

А. Объяснение критериев для включения в перечень и его предполагаемые преимущества

41. В своей резолюции 1617 (2005) во исполнение рекомендации Группы, содержащейся в ее последнем докладе³⁰, Совет Безопасности впервые разъяснил значение «связь» в качестве одного из критериев для включения в перечень. Это разъяснение явилось не только полезным подспорьем для государств, предлагающих кандидатуры для включения в перечень, но и помогло включенным в перечень сторонам понять, что им необходимо сделать для того, чтобы их исключили из перечня. Резюме с изложением оснований для включения в перечень, предложенное в резолюции 1822 (2008), расширило общее и конкретное понимание используемых Комитетом стандартов для включения в перечень. Даже в этом случае Группа рекомендует Комитету представить дополнительные разъяснения своих критериев для включения в перечень помимо связи³¹, в частности путем разъяснения конкретных целей отдельных позиций.

42. Важно, чтобы при принятии своих решений Комитет тщательно анализировал и приходил к пониманию возможных последствий любой позиции в перечне. Государство, предлагающее кандидатов для включения в перечень, должно пояснить, почему включение в перечень предпочтительнее любых других мер, таких как арест и судебное преследование. В случае включения в перечень лиц, уже находящихся в тюремном заключении, оно должно пояснить, какую дополнительную защиту оно намерено обеспечить с помощью включения в перечень³². В случае лица, проживающего за пределами государства, или незаконно существующей группы государство, предлагающее кандидатов для включения в перечень, должно пояснить, на что оно рассчитывает в результате включения кого-либо в перечень. Государство также должно пояснить, каких стандартов обоснованности и необходимости оно придерживалось при принятии решения о представлении имени или названия. Требуя от государства представлять полное обоснование для включения в перечень помимо простого указания, что эти стороны отвечают критерию связи, Комитет сможет дать всем своим членам больше возможностей выполнить свои обязанности при рассмотрении предложения вместо того, чтобы перекладывать эту обязанность на те государства, которые имеют больше возможностей для проверки фактов.

³⁰ S/2005/83, приложение, пункт 32.

³¹ Таких, как оказание неидеологической материальной помощи.

³² Например, предотвратить доступ других лиц к соответствующим средствам для террористических целей или направление средств для этой цели находящимся в заключении лицом или в качестве сдерживающего средства или предотвращения вербовки или учебы путем личной передачи опыта.

В. Совместные представления и коспонсорство

43. Хотя Группа признает, что совместные представления убедительно демонстрируют, что представление кандидатов для включения в перечень пользуется широкой поддержкой, большое число предлагающих государств может затруднить применение правил, установленных резолюцией 1989 (2011). Поэтому Группа рекомендует Комитету разрешать совместное участие в момент представления, но в иных случаях пояснять, что если государство желает присоединиться к предложению после первоначального представления, это должно делаться с согласия государства, первоначально предложившего кандидату для включения в перечень, и должно сопровождаться представлением дополнительной существенной информации для обоснования предлагаемой позиции.

44. Группа также рекомендует Комитету — в случае возникновения разногласий между государствами, совместно представившими кандидатов для включения в перечень, в отношении сохранения актуальности той или иной позиции — поддержать включенную в перечень сторону.

IV. Замораживание активов

А. Тенденции в области финансирования террористической деятельности

45. Подобно другим преступникам, террористы приспосабливаются к обстоятельствам. Когда дело доходит до финансирования, то они могут пересматривать свои методы, если одни средства мобилизации, хранения и передачи денежных средств становятся более трудными или если другие средства становятся более доступными. Как отмечала Группа, анализ последних тенденций в методах финансирования включенными в перечень сторонами своих операций свидетельствует о сокращении числа законных средств, таких как пожертвования, и об увеличении числа преступных методов. Хотя террористы издавна прибегают к мошенничеству и кражам для финансирования своей деятельности, группы все чаще стали прибегать к более организованному методу, в частности к похищениям людей в целях получения выкупа.

1. Законные источники финансирования

46. В ходе бесед с представителями правоохранительных органов выяснилось, что в некоторых странах террористы финансируют свои нападения за счет законных источников, включая самофинансирование³³, используя средства, полученные от родственников³⁴, социальные пособия, в том числе пособия по инвалидности и безработице, и переводя на эти цели гранты на образование. Кроме того, отдельные лица использовали свои личные банковские счета для оказания поддержки террористической деятельности за рубежом³⁵. По-прежнему

³³ Australian Transaction Reports and Analysis Centre Typologies and Case Studies report 2012, available at www.austrac.gov.au/files/typ_rprt12_full.pdf.

³⁴ См. Financial Transactions and Reports Analysis Centre y Canada Typologies and Trends Reports, April 2012, available at www.fintrac.gc.ca/publications/typologies/2012-04-eng.pdf.

³⁵ См. Asian-Pacific Group on Money Laundering Yearly Typologies Report 2012, available at www.apgml.org/frameworks/docs/11/APG%20Yearly%20Typologies%20Report%202012_FINAL.pdf.

му широко распространена практика незаконного использования некоммерческих организаций для финансирования терроризма, хотя есть определенные свидетельства того, что после 2008 года в результате ужесточения правил масштабы этой практики сокращаются³⁶.

2. Финансирование за счет преступной деятельности

47. Террористы все чаще собирают деньги посредством преступной деятельности. По некоторым расчетам с 2008 года 34 процента раскрытых дел, связанных с финансированием террористической деятельности, можно было также связать с преступлениями по отмыванию денег³⁷. Были также выявлены случаи финансирования террористов с помощью похищения людей, мошенничества с кредитными и дебитовыми карточками и проездными документами. АКИМ и связанные с ней организации в Западной Африке активно используют торговлю наркотиками в качестве средства финансирования, поскольку наркоторговцы платят террористам за обеспечение безопасного провоза кокаина на европейские рынки³⁸. В последние годы похищение людей с целью получения выкупа также превратилось в один из важных источников финансирования терроризма. По данным правительства Соединенных Штатов, с 2004 года террористические организации получили примерно 120 млн. долл. США в виде выкупа³⁹.

V. Эффективность и подход с учетом фактора риска

48. В своих предыдущих докладах Группа отмечала, что есть немного надежных способов оценки конкретных результатов международных усилий по искоренению финансирования террористической деятельности в рамках общих усилий по борьбе с финансовой преступностью. Не говоря уже о трудности выявления источников финансирования терроризма до совершения нападения, связанные с этим суммы являются незначительными на фоне примерно 2 трлн. долл. США, которые преступники пытаются отмыть каждый год⁴⁰.

1. Деятельность Целевой группы по финансовым мероприятиям

49. Целевая группа по финансовым мероприятиям (ЦГФМ) является главным международным органом, устанавливающим стандарты для мер борьбы с финансированием терроризма и отмыванием денег. В феврале 2012 года Целевая группа пересмотрела свои 40+9 рекомендаций по борьбе с отмыванием денег и

³⁶ Например, Financial Transactions and Reports Analysis Centre у Canada Typologies and Trends Reports, April 2012. В 2010/11 году 20 процентов предполагаемых случаев финансирования террористической деятельности были связаны с использованием некоммерческих организаций по сравнению с 29 процентами в 2007/08 году.

³⁷ См. Financial Transactions and Reports Analysis Centre у Canada Typologies and Trends Reports, April 2012, p. 20, available at www.fintrac.gc.ca/publications/typologies/2012-04-eng.pdf.

³⁸ Данные получены на официальном брифинге членов Группы властями Алжира.

³⁹ *Kidnapping for Ransom: The Growing Terrorist Financing Challenge*, David S. Cohen, US Under Secretary of the Treasury for Terrorism and Financial Intelligence, 5 October 2012, available at www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Meetings/Meeting%20Transcripts/051012Cohen.pdf.

⁴⁰ *Estimating Illicit Financial Flows Resulting from Drug Trafficking and Other Transnational Organized Crimes*, October 2011, available at www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf.

финансированием терроризма и (с 2012 года) их распространением и с тех пор занимается разработкой стандартов следующего раунда взаимных оценок. Эти взаимные оценки являются полезным стимулом для государств по осуществлению пересмотренных рекомендаций и дают объективную картину достигнутых ими успехов.

50. Важно, что в рамках следующего раунда оценок будут проанализированы как вопросы технического соблюдения пересмотренных рекомендаций, так и эффективность принятых мер. Подобный подход позволит провести объективную оценку того, как эффективно работают на практике национальные режимы по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма, а не просто то, как они должны работать в теории. На высшем уровне меры ЦГФМ направлены на защиту финансовых систем и в целом экономики от угроз отмывания денег и финансирования терроризма и его распространения и на укрепление таким образом целостности финансового сектора и содействие обеспечению защиты и безопасности.

51. В рамках своих пересмотренных рекомендаций ЦГФМ использует усиленный подход с учетом факторов риска к борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма. В основе этого подхода лежат прежние 40+9 рекомендаций, которые в определенной степени позволили государствам разрешить финансовым учреждениям использовать подход с учетом факторов риска в отношении определенных обязательств в этой области. По мнению Целевой группы, подход с учетом факторов риска является эффективным способом борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма, поскольку он обеспечивает оптимальное использование имеющихся ресурсов.

52. Принятие подхода с учетом факторов риска потребует от национальных органов власти, финансовых учреждений и установленных нефинансовых предприятий и специалистов разработать процедуры выявления, оценки, контроля, управления и ослабления последствий рисков, связанных с отмыванием денег и финансированием терроризма. Затем страны смогут реагировать на эти риски путем принятия более суровых мер в отношении сценариев с высокой степенью риска и более простых мер в тех случаях, где выявлены незначительные риски.

53. Однако ЦГФМ признает, что применение подхода с учетом факторов риска к борьбе с финансированием терроризма может вызвать трудности, поскольку сделки, связанные с финансированием терроризма, не имеют тех же характеристики, что и сделки, связанные с отмыванием денег⁴¹. Для финансирования терроризма могут использоваться ресурсы как из законных, так и незаконных источников. Когда речь идет о незаконных средствах, для борьбы с финансированием терроризма было бы полезно использовать набор мер, предназначенных для противодействия отмыванию денег; однако зачастую сделки, связанные с финансированием терроризма, затрагивают небольшие суммы и поэтому обычно считается, что подобные сделки практически не содержат рисков отмывания денег. В тех случаях, когда средства имеют законное происхождение, становится еще труднее определить, предназначены ли они для целей финансирования терроризма.

⁴¹ Guidance on the risk-based approach to combating money — laundering and terrorist financing — high — level principles and procedures (FATF, June 2007), available at www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/High%20Level%20Principles%20and%20Procedures.pdf.

54. Применение подхода с учетом факторов риска в борьбе с финансированием терроризма связано с выявлением целого ряда показателей в отношении методов и способов, используемых для финансирования терроризма, которые могут использоваться для проведения оценки риска. Ограниченность типологии финансирования терроризма затрудняет оценку рисков. В настоящее время ЦГФМ занимается разработкой новых руководящих принципов оценки рисков, связанных с отмыванием денег и финансированием терроризма, и в процессе этого, несомненно, обратит внимание на некоторые из этих трудностей.

55. Важно было бы добиться того, чтобы государства поняли, что подход с учетом факторов риска не представляет собой одну из опций осуществления режима санкций в отношении «Аль-Каиды». Мера по замораживанию активов в рамках режима санкций в отношении «Аль-Каиды» применяется в отношении фигурирующих в перечне лиц в качестве неоспоримого обязательства в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, а не в качестве одной из функций риска. Группа тесно сотрудничала с ЦГФМ в обеспечении надлежащего понимания этого момента.

С. Осуществление замораживания активов

56. Публично назвав юрисдикции, в которых существуют недостатки в их системах и процедурах по борьбе с отмыванием денег и противодействием финансированию терроризма, Группа ЦГФМ по обзору международного сотрудничества моментально активизировала принятие мер по исправлению положения. В данном контексте ряд государств призвали Группу дать свои замечания по существующим и планируемым механизмам по осуществлению замораживания активов в соответствии со специальной рекомендацией III ЦГФМ — ныне пересмотренная рекомендация 6.

57. Группа обратила внимание на несколько общих недостатков в мерах, принимаемых для осуществления замораживания активов. Они включают следующее:

а) в ряде стран меры по замораживанию активов содержали ограничительные формулировки, которые затрудняют осуществление замораживания активов в отношении «Аль-Каиды» после разделения режима санкций в отношении «Аль-Каиды» и «Талибана» в июне 2011 года. Существующие документы в ряде стран содержат ссылку на «Сводный перечень», что затрудняет осуществление мер по замораживанию активов в отношении лиц и организаций, включенных в санкционный перечень по «Аль-Каиде» после июня 2011 года. Группа рекомендует Комитету напомнить государствам, что после разделения режима санкций в отношении «Аль-Каиды» и «Талибана» «Сводный перечень» более не существует. Государствам следует принять к сведению указания, предложенные ЦГФМ по вопросу осуществления пересмотренной рекомендации 6;

б) в некоторых странах определение «средств и других финансовых активов или экономических ресурсов» недостаточно широко и не охватывает i) оказание услуг по размещению в Интернете или связанных с этим услуг, используемых для оказания поддержки «Аль-Каиде» и другим связанным с ней лицам, группам, предприятиям и организациям, ii) выплату выкупа лицам, группам, предприятиям и организациям, фигурирующим в санкционном перечне по

«Аль-Каиде», и iii) доходы, получаемые преступным путем, в том числе за счет продажи наркотиков; которые указаны в соответствующих резолюциях по режиму санкций в отношении «Аль-Каиды»⁴²;

с) процедуры, предусматривающие изъятия из замораживания активов, не говоря уже об уведомлении о таких изъятиях, редко обсуждаются. В некоторых случаях, где эти процедуры выполняются, они не соответствуют процедурам, изложенным в резолюции 1452 (2002) Совета Безопасности, поскольку они не содержат положения об уведомлении Комитета, и в ряде случаев суды имеют право разрешать подобные изъятия без дальнейшего обращения к Комитету. Это, в частности, противоречит положению о высвобождении средств на непредвиденные расходы, для чего необходимо четкое согласие Комитета в соответствии с резолюцией 1452 (2002);

d) процедуры размораживания активов после исключения из перечня конкретно не рассматриваются;

e) осуществление второго элемента замораживания активов «Аль-Каиды» в качестве адресной меры в рамках финансовых санкций большей частью игнорируется⁴³.

Группа рекомендует Комитету представить дальнейшие руководящие указания, чтобы помочь государствам-членам осознать эти моменты.

58. Группа продолжает сотрудничать с ЦГФМ и аналогичными ей региональными органами с целью повышения осведомленности о режиме санкций в отношении «Аль-Каиды»⁴⁴. После пересмотра 40+9 рекомендаций ЦГФМ осуществляет обзор своих руководящих документов. В тесном сотрудничестве с Исполнительным директором Контртеррористического комитета Группа представила подробные замечания по документу Целевой группы о передовой практике в области адресных финансовых санкций, связанных с терроризмом и финансированием терроризма.

59. Группа рекомендует Комитету по-прежнему оказывать поддержку деятельности ЦГФМ как потенциально наиболее влиятельного нормоустановительного органа в отношении эффективного осуществления замораживания активов и усилить участие Группы своим собственным непосредственным кон-

⁴² См. резолюцию 1989 (2011) Совета Безопасности, пункты 6–8. Выступая в Лондоне 5 октября 2012 года, заместитель министра финансов США по вопросам терроризма и финансовой разведки заявил, что похищение людей в целях получения выкупа «превратилось, похоже, в наиболее опасную и чрезвычайно быстро растущую практику, которую террористические организации, в частности связанные с [АКИМ и АКАП], в последние пару лет используют для финансирования собственной деятельности». С заявлением можно ознакомиться на www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Meetings/Meeting%20Transcripts/051012Cohen.pdf.

⁴³ «...обеспечить, чтобы ни эти, ни любые другие средства, финансовые активы или экономические ресурсы не использовались, прямо или косвенно, в интересах таких лиц их гражданами или любыми лицами на их территории,» резолюция 1989 (2011) Совета Безопасности, пункт 1(a).

⁴⁴ В настоящее время Группа сотрудничает с тремя аналогичными ЦГФМ органами — Азиатско-тихоокеанской группой, Группой по противодействию отмыванию денег в Восточной и Южной Африке и Группой разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег на Ближнем Востоке и в Северной Африке.

тактом. Это можно сделать — при участии Контртеррористического комитета или без его участия — путем направления письма или предложения ЦГФМ выступить в Комитете.

D. Альтернативные системы перевода денег: мобильные банковские услуги

60. В своем десятом докладе⁴⁵ Группа заявила о своем намерении более тщательно ознакомиться с практикой мобильных банковских услуг и подготовить рекомендации по практическому применению режима замораживания активов в отношении этой формы альтернативного перевода денег. Соответственно, Группа провела аналитический обзор литературы, с тем чтобы получить лучшее представление о рисках финансирования терроризма, связанных с этим новым методом оплаты (см. приложение II).

61. Индустрия мобильных банковских услуг создает огромные возможности для ведения бизнеса, и как в ближайшем, так и в среднесрочном плане она будет быстро развиваться. По данным недавно проведенного исследования можно предположить, что к 2012 году примерно 290 миллионов людей, которые прежде не имели счетов в банках, смогут пользоваться подобными услугами и что «мобильные деньги» могут принести операторам мобильной связи ежегодную прямую прибыль в 5 млрд. долл. США и 2,5 млрд. долл. США косвенных поступлений⁴⁶. Ослабление рисков финансирования терроризма в контексте быстрого развития и большого притока сделок на небольшие суммы будет трудным делом, особенно для правительств развивающихся стран, где использование мобильных банковских услуг получает все большее распространение и где ресурсы ограничены. По этой причине, согласно международным стандартам пресечения финансирования терроризма, необходимо стимулировать страны к тому, чтобы они: а) выявляли и оценивали риски финансирования терроризма в отношении использования мобильных банковских услуг прежде, чем они будут внедрять подобные услуги; и б) принимать надлежащие меры, включая принцип должной осмотрительности при работе с клиентами, ведение учета и сообщение о подозрительных операциях для управления рисками и ослабления их последствий. Группа также рекомендует государствам требовать от операторов мобильной связи включать в их информационные системы надлежащие механизмы мониторинга, выявлять и замораживать финансовые потоки, идущие к включенным в перечень лицам и организациям и от них.

E. Изъятия из замораживания активов

62. Целью резолюции 1452 (2002) Совета Безопасности является позволить включенным в перечень лицам и организациям получать конкретные изъятия из замораживания активов по заявлению государств их проживания, однако эта мера не сработала. Хотя после принятия резолюции 1452 (2002) 12 государств подали заявления об изъятиях в соответствии с ней, 18 других государств,

⁴⁵ См. S/2009/502, пункт 64.

⁴⁶ См. Protecting Mobile Money against Financial Crimes (World Bank, 2011), available at www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2011/03/10/000333037_20110310000727/Rendered/PDF/600600PUB0ID181Mobile09780821386699.pdf.

в которых по известным адресам проживают включенные в перечень лица, не подали заявлений на изъятие от их имени, вызвав, таким образом, вопрос о том, а как же будут выживать эти лица. Совет не смог согласовать систему, которая либо оставляла на усмотрение государств вопрос об изъятиях согласно местным условиям, либо устанавливала стандарты в отношении изъятий, которые были бы применимы во всех странах мира. Для того чтобы выработать приемлемые предложения для пересмотра процедуры изъятий, Группа запросила мнение всех государств, в которых, как известно, проживают включенные в перечень лица, однако ответы не представляли большого интереса. Поэтому Группа не смогла предложить решение проблемы наличия резолюции Совета, принятой в соответствии с главой VII Устава, которая большей частью игнорируется.

63. Десять из других 13 режимов санкций, введенных Советом Безопасности, предусматривают изъятия в соответствии с резолюцией 1452 (2002), несмотря на ее недостатки. Насколько Группа может судить по данным других экспертных групп, в этих случаях заявления подаются не чаще, чем в случае режима санкций в отношении «Аль-Каиды». Поэтому Группа рекомендует Совету, если он по-прежнему не готов пересмотреть резолюцию 1452 (2002), с тем чтобы предоставить государствам большую свободу в разрешении изъятий для обычных расходов, оставить все как есть. Сложившаяся в настоящее время система допускает конструктивную двойственность, т.е. позволяет Комитету поднимать вопросы в случае, если он узнает об изъятиях, которые представляются вопиющими и поэтому должны подпадать под категорию чрезвычайных расходов и подвергаться более тщательному анализу.

F. Общие признаки деятельности по финансированию терроризма

64. В рамках своей информационной работы с финансовыми учреждениями частного сектора, от которых в конечном итоге зависит осуществление режима замораживания активов, Группа провела исследование при поддержке Целевой группы по осуществлению контртеррористических мероприятий, целью которого было выявить возможные показатели финансирования терроризма⁴⁷. Банки частного сектора просили провести подобные исследования, с тем чтобы они могли принять более действенные меры по выявлению подозрительной деятельности. Для целей этого исследования авторы провели интервью с представителями финансовых учреждений и сотрудниками правоохранительных органов стран, в которых прошел ряд судебных процессов по рассмотрению связанных с терроризмом дел, и проанализировали имеющуюся в открытом доступе информацию об известных делах по терроризму и финансированию терроризма.

⁴⁷ Исследования проводили Сью Эккерт (Университет Брауна), Ричард Гордон (Университет Кейса Западного резервного района) и Никос Пассас (Северо-восточный университет); вскоре это исследование будет размещено на веб-сайте Целевой группы по осуществлению контртеррористических мероприятий (www.un.org/en/terrorism/ctitf/index.shtml).

65. Отмечая, что основная часть средств по финансированию терроризма поступает из законных источников, Группа предполагала, что исследование продемонстрирует, что террористы поступают так же, как большинство финансово мотивированных преступников: добывая деньги наиболее легким путем, который труднее всего установить. Оказывается, так оно и происходит. Изучив ограниченный объем информации, к которому они имели доступ, исследователи пришли к выводу о том, что, «похоже, что террористы и финансисты используют методы, напоминающие классические методы отмывания денег независимо от того, стремятся ли они отмыть доходы, полученные преступным путем». Если это исследование и не представляет большой ценности для частного сектора, то оно является ответом на просьбу ряда банков об информации и дает им понять, что их обеспокоенность и их роли известны и учитываются Комитетом.

66. В течение последних 10 лет финансовые учреждения выделяли значительные финансовые и людские ресурсы для того, чтобы не позволить использовать свои услуги для целей финансирования терроризма. Нет сомнения в том, что принятие надежных мер по обеспечению осмотрительности при работе с клиентами и контроль за операциями и деловыми отношениями позволяют финансовым учреждениям выявлять подозрительные сделки и докладывать о них; однако несмотря на большой объем информации, содержащейся в их системах, чрезвычайно редко финансовые учреждения способны увязать подозрительную деятельность с финансированием терроризма. Тем не менее в результате проведения исследования по инициативе Целевой группы по осуществлению контртеррористических мероприятий было выявлено, что «предоставляемая финансовыми учреждениями информация по-прежнему сохраняет свою критическую важность для разведывательных органов и правоохранительных служб в их усилиях по противодействию терроризму. Необходимо поощрять инициативы по расширению обмена информацией между правительствами и частным сектором». Исследование также выявило, что, «когда разведывательные данные о возможной террористической деятельности доводятся до сведения финансовых учреждений, информация, которую могут предоставить финансовые учреждения в отношении финансовых операций, является весьма важной и не может быть получена из других источников».

V. Запрет на поездки

A. Результативность запрета на поездки

67. Трудно измерить результативность мер по введению запрета на поездки. Государства не обязаны сообщать Комитету, когда они предотвратили пересечение их границ включенным в перечень лицом, и Комитет за последние восемь лет не получил ни одного сообщения от государств-членов по этому поводу. Хотя Группе и известно о случаях, когда включенному в перечень лицу не было позволено пересечь международную границу или такое лицо сумело ее пересечь, имея на руках проездной документ, который не совсем соответствует содержащейся в перечне позиции, таких случаев очень мало. Однако ясно, что благодаря этому запрету некоторые включенные в перечень лица не совершали никаких поездок и что пользовались для этой цели фальшивыми удостоверениями личности.

В. Общие проблемы в деле осуществления запрета на поездки

68. Одна из проблем, которая влияет на осуществление запрета на поездки, связана лишь с количеством имен в аналогичных списках и необходимостью для государств включать имена лиц, внесенных в санкционный перечень в отношении «Аль-Каиды», в их собственные контрольные списки⁴⁸. Хотя в санкционном перечне «Аль-Каиды» никогда не было более 500 имен, считается, например, что на конец октября 2012 года в списке на запрет полетов Управления транспортной безопасности Соединенных Штатов было примерно 21 000 имен⁴⁹, а в базе данных Содружества Независимых Государств по террористам и подозреваемым террористам содержалось около 3000 имен⁵⁰.

69. Эти цифры ставят в тупик представителей органов власти, особенно с учетом необходимости скорейшего пропуска пассажиров в переполненных пунктах пересечения границы, и даже те органы власти, которые имеют доступ к передовым базам данных, могут ошибиться в идентификации в связи с различиями в написании имен, особенно транслитерированных имен. Группа сотрудничала с Международной организацией гражданской авиации (ИКАО), Международной ассоциацией воздушного транспорта (ИАТА) и Международной организацией криминальной полиции (Интерпол) с целью поиска путей модернизации методов сопоставления данных о пассажирах с санкционным перечнем по «Аль-Каиде»; включение биометрических данных в машиносчитываемые проездные документы поможет коренным образом изменить ситуацию. Но до этого Комитет должен будет решить, насколько высокотехнологичным они готовы сделать этот перечень, а государства должны будут приобрести необходимую технику и научить своих сотрудников ею пользоваться. Комитет согласился с рекомендацией Группы поощрять государства предоставлять биометрические и другие дополнительные данные при подаче заявок на включение в перечень и обеспечить, чтобы в новой стандартной форме заявки на включение в перечень было предусмотрено место для подобной информации. До сих пор ни одно государство не представило таких данных, а Комитет и его секретариат так и не определились со способами их распространения.

70. Другой вопрос заключается в том, что, даже когда государства готовы и юридически могут обмениваться информацией с Комитетом, их национальные базы данных о представляющих интерес лицах обычно содержат засекреченную или конфиденциальную информацию, а процесс рассекречивания сложен, строго регламентирован и требует много времени. Органы безопасности тоже могут предпочесть не делиться информацией, которой они располагают, о включенном в перечень лице, которое тоже разыскивается для привлечения его к ответственности по уголовным делам, опасаясь, как бы оно не узнало, какой

⁴⁸ Ни Международная организация гражданской авиации (ИКАО), ни Международная ассоциация воздушного транспорта (ИАТА) не доводят санкционные перечни Организации Объединенных Наций до сведения органов авиационной безопасности или до авиакомпаний, их пособия также не содержат рекомендаций о проверке пассажиров по подобным спискам, хотя зачастую авиакомпаниям приходится заниматься пассажирами, которым было отказано во въезде в пункте назначения.

⁴⁹ Эти цифры по-прежнему засекречены, и эта оценочная цифра основывается на исследовании, проведенном Группой.

⁵⁰ Данные брифинга для членов Группы сотрудниками органов безопасности Российской Федерации в октябре 2012 года.

информацией они обладают. Правоохранительные органы также предпочли бы обмениваться информацией со своими коллегами и не считают таким уж важным включать подобную информацию в перечень, что может привести лишь к тому, что подобным лицам лишь просто не будет позволено пересечь границу, но они не подвергнутся аресту или воздействию каких-либо иных мер. Другие органы власти, которые располагают дополнительной информацией о включенном в перечень лице, однако не видят оснований для его преследования или обвинения в соответствии со своим национальным законодательством, могут также неохотно предоставлять дополнительные данные по причине их конфиденциальности или правозащитных соображений.

71. Одна трудность, которую выявила Группа, — хотя со временем она становится менее острой — связана с ролью министерств иностранных дел в качестве официального канала связи между Организацией Объединенных Наций и органами государственной власти. В некоторых случаях это обстоятельство затрудняет своевременное поступление информации в место назначения и с соответствующими разъяснениями и препятствует открытому обмену. Однако в течение последних восьми лет с согласия соответствующих министерств иностранных дел Группа смогла наладить прямые контакты с национальными контртеррористическими органами во многих государствах и включить их адреса в списки электронной рассылки, которые секретариат Комитета ведет в целях рутинного уведомления. Группа рекомендует всем государствам разрешить развивать подобные отношения между Комитетом и их соответствующими представителями органов власти.

72. Как говорится в пункте 30 выше, еще одна проблема, мешающая введению запрета на поездки, связана с тем, что во многих государствах границы недостаточно защищены и отсутствует надлежащий пограничный контроль. Международное сообщество активно занимается поиском мер по укреплению границ в некоторых странах мира, в то время как в других местах региональные органы по коммерческим и политическим причинам стремятся ослабить их. Однако независимо от этих тенденций во многих странах нереально рассчитывать на скорое обеспечение эффективного пограничного контроля невзирая на оказываемую им помощь.

С. Изъятия

73. Со времени включения Советом Безопасности в запрет на поездки положения об изъятиях его резолюцией 1390 (2002) государства подали три успешных заявления. Это говорит о том, что система не нуждается в срочном пересмотре, однако Группа рекомендует Совету разрешить включенным в перечень лицам подавать заявления на изъятие из запрета на поездки, не нуждаясь в государстве-спонсоре и делая это через Омбудсмена. Омбудсмен может затем рассмотреть эту просьбу, направить ее — в случае необходимости — в Комитет и, если Комитет даст свое согласие, информировать об этом соответствующие государства.

D. Проездные документы, выдаваемые включенным в перечень лицам

74. Ничто в режиме санкций не запрещает включенным в перечень лицам иметь действующие проездные документы или получать новые. Однако Группа отмечает, что многие государства-члены внедрили практику включения в проездные документы, выдаваемые их гражданам, снижающие их действие примечания, например, о том, что поездка разрешается в определенные страны. Совет Безопасности мог бы посоветовать государствам, выдающим проездные документы включенным в перечень лицам, помечать, что обладатель этого документа подпадает под действие запрета на поездки и соответствующие процедуры изъятия. Еще одним способом повышения вероятности того, что сотрудники пограничной службы и безопасности на транспорте будут информированы о статусе включенного в перечень лица, которое пытается пересечь международную границу, является более широкое использование поисковой системы Интерпола для выявления связанных с уведомлениями проездных документов. Это позволит пограничным службам проверять паспортные данные с целью определения, внесен ли предъявитель в специальное уведомление⁵¹. Совет может обратить внимание государств-членов на этот инструмент подобно тому, как он обращал их внимание на базу данных Интерпола о похищенных и утраченных проездных документах⁵². Комитет в своем десятом докладе счел необходимым предложить государствам информировать авиакомпании о любом запрете на поездки⁵³. Соответственно, Совет Безопасности мог бы предложить государствам уведомлять ИАТА и ИКАО, что включенные в перечень лица являются «пассажирами, которым запрещен допуск на территорию» в рамках международных поездок, если к ним не применяется положение об изъятии⁵⁴.

VI. Эмбарго в отношении оружия

A. Использование оружия включенными в перечень организациями

75. В то время как руководство «Аль-Каиды» было все больше вынуждено ограничиваться использованием видеозаписей в качестве единственного вида вооружения в его арсенале, связанные с «Аль-Каидой» организации пополняли свои арсеналы, причем некоторые из них — тяжелыми видами оружия⁵⁵. Подобное снаряжение не связано с террористическими атаками; в результате повышения качества боевой техники «Аль-Каида» на Аравийском полуострове,

⁵¹ См. INTERPOL Annual Report 2011, available at www.interpol.int/News-and-media/Publications#n627.

⁵² Описание баз данных Интерпола см. в www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Databases.

⁵³ S/2010/125, пункт 14.

⁵⁴ ИАТА ведет систему обработки информации о поездках, которая содержит требования государств-членов в отношении въезда на их территорию и с которой авиакомпании сверяются перед посадкой пассажиров.

⁵⁵ Например, «Ансар аш-Шариа» (включенная в перечень как АКАП) сумела захватить у вооруженных сил Йемена танки и другую тяжелую технику, а АКИМ получила оружие, украденное из правительственных арсеналов Ливии.

например, стала больше походить на полувоенную организацию, чем на террористическую группу. Аналогичным образом, приток тяжелого оружия из Ливии в организации, связанные с «Аль-Каидой» в исламском Магрибе в северной части Мали, привело к тому, что их боевики, идентифицируют себя, ссылаясь на занимаемые ими территории, а не на асимметрические удары, которые они наносят государствам региона.

76. В Сомали набирает силу обратный процесс. Связанная с «Аль-Каидой» группа «Харакат аш-Шабааб аль-Муджаахидин» (Аш-Шабааб) потерпела серьезные военные неудачи в качестве организованной военной силы в борьбе за контроль над территорией и в настоящее время может вернуться к более явной террористической тактике. «Аш-Шабааб» уже наносила мелкие удары по целям в Сомали и Кении и засылала туда террористов-смертников, но не распространяла свои удары на более удаленные территории после нападения в Кампале в июле 2010 года. Тем не менее возможность этого существует, и Комитету необходимо будет следить за масштабами угрозы и принимать решения о том, чтобы еще больше ограничить деятельность «Аш-Шабааб», которая уже включена в перечень в рамках режима санкций, установленного резолюциями Совета Безопасности 751 (1992) и 1907 (2009) по Сомали и Эритрее, включив ее также и в перечень в рамках режима санкций в отношении «Аль-Каиды».

77. Колебания в структуре и тактике включенных в перечень организаций в зависимости от имеющегося у них оружия, а также слабость борющихся с ними государственных органов власти являются одной из характерных черт связанных с «Аль-Каидой» групп, которая ускорила переход от глобальных террористических кампаний к более локализованным действиям. Однако сохраняется риск, что гражданские цели, в том числе самолеты, становятся более уязвимыми в зависимости от дальности действия и уровня смертоносности используемого оружия. Поэтому эмбарго в отношении оружия приобретает все большую важность. В тех случаях, когда включенные в перечень стороны или связанные с ними группы принимают участие в местных восстаниях, Совету Безопасности и Комитету следовало бы рассмотреть вопрос о введении оружейного эмбарго, с тем чтобы предотвратить попадание не в те руки смертоносного оружия путем введения эмбарго в отношении районов, занятых повстанцами, связанными с «Аль-Каидой»⁵⁶, и уведомив таких повстанцев о том, что они сами будут внесены в перечень, если не откажутся от таких связей⁵⁷.

В. Сфера охвата эмбарго в отношении оружия

78. Хотя все государства-члены приняли общие меры по контролю за оружием, они в массе своей недооценивают преимущества выработки конкретных инструментов в отношении «Аль-Каиды» и включенных в перечень ее

⁵⁶ Например, по аналогии с оружейным эмбарго в отношении подконтрольной «Талибану» территории Афганистана, введенным Комитетом 1267, см. резолюцию Совета Безопасности 1333 (2000), пункт 5.

⁵⁷ В своей резолюции 2071 (2012) Совет Безопасности призвал группы повстанцев в Мали прервать все связи с террористическими организациями, особенно с АКИМ, и выразил готовность ввести адресные санкции в отношении тех, кто не делает этого.

пособников⁵⁸, несмотря на то, что Комитет призывает их к этому⁵⁹. В качестве руководства Комитет предложил меры, которые он обосновывает в документах с изложением позиции и в документе с объяснением терминов⁶⁰, и Группа рекомендует Совету Безопасности рассмотреть вопрос о важности побуждения государств-членов к принятию таких мер в постановляющей части одной из резолюций.

79. Хотя используемый для внесения в перечень критерий «связанные с»⁶¹ включает акт «вербовки для» включенных в перечень организаций, санкционные меры не направлены непосредственно на эту деятельность. Комитет выразил поддержку рекомендации Группы о том, чтобы Совет Безопасности недвусмысленно запретил предоставление людских ресурсов включенным в перечень организациям и пояснил, что оружейное эмбарго в полной мере охватывает подготовку и вербовку⁶². Кроме того, Комитет поддержал идею о том, чтобы Совет Безопасности требовал от государств предотвратить доступ включенных в перечень лиц и организаций к созданию или поддержанию военных или террористических учебных центров в пределах их границ⁶³. Комитет также согласился с Группой в том, что критерий «технических консультационных услуг, помощи или организации обучения» должен быть распространен как на тех, кто осуществляет, направляет или оказывает технические консультационные услуги, помощь или обучение для включенных в перечень сторон, и тех, кто получает ее⁶⁴. Комитет подробно изложил свою точку зрения в своих документах с разъяснением терминов, и вновь Группа рекомендует Совету Безопасности рассмотреть вопрос об отражении этой точки зрения в одной из будущих резолюций.

⁵⁸ Например, выясняется, что многие государства распространяют перечень лишь среди ведомств, занимающихся контролем за импортом и экспортом военного оружия. Все это может привести к утрате координации как внутри правительств, так и между ними и теми организациями частного сектора, которые занимаются проблемами оружия, военной техники или технологий, подпадающих под действие оружейного эмбарго.

⁵⁹ S/2008/16, пункт 27.

⁶⁰ В последний раз этот вопрос обсуждался в одиннадцатом докладе Группы по наблюдению (S/2011/245, пункт 64). С документом, содержащим разъяснение терминов по эмбарго в отношении оружия, можно ознакомиться по адресу www.un.org/sc/committees/1267/usefulpapers.shtml.

⁶¹ См. резолюцию 1617 (2005) Совета Безопасности, пункт 2.

⁶² См. позицию Комитета по рекомендациям, содержащимся в седьмом докладе Группы (S/2008/16, пункт 23), подтвержденную в изложении его позиции по десятому докладу (S/2010/125, пункт 15). Комитет представил примеры соответствующего законодательства в своем документе о практике осуществления эмбарго государствами-членами, в котором подробно излагаются такие меры, и с которым можно ознакомиться по адресу www.un.org/sc/committees/1267/ExperiencesofMemberStates.pdf.

⁶³ См. позицию Комитета по рекомендациям, содержащимся в восьмом докладе Группы (S/2008/408, пункт 21).

⁶⁴ См. позицию Комитета по рекомендациям, содержащимся в шестом докладе Группы (S/2007/229, пункт 18), подтвержденную в его позиции по десятому докладу (S/2010/125, пункт 15). Подобные меры описываются в документе Комитета об опыте государств-членов в осуществлении санкционных мер.

С. Положение о косвенных и экстерриториальных поставках

80. С целью предотвращения косвенной поставки, продажи или передачи оружия или связанных с ним материальных средств лицам или организациям, включенным в перечень, Комитет одобрил рекомендацию Группы относительно содействия созданию механизмов как на национальном, так и на международном уровнях, обеспечивающих, чтобы ни покупатели, ни конечные пользователи оружием не значились в перечне и не совершали действий от имени какого-либо лица или организации, включенных в перечень⁶⁵. Комитет осознает трудности в осуществлении оружейного эмбарго в отношении не включенных в перечень сторон, которые поставляют оружие включенным в перечень сторонам, однако он пояснил, что в целях соблюдения государства должны делать это⁶⁶. Комитет также призвал государства обмениваться информацией о таких лицах, в том числе и через Интерпол⁶⁷. Совет Безопасности мог бы подкрепить эти позиции. Кроме того, он мог бы поручить Группе предоставлять Комитету информацию о не включенных в перечень лицах, которые действуют от имени включенных в перечень организаций в нарушение оружейного эмбарго в целях включения их имен в перечень⁶⁸.

Д. Требование о соблюдении эмбарго в отношении оружия

81. Группа рекомендовала установить официальные обязательства включенных в перечень сторон соблюдать санкции, а государств — информировать их о мерах, принимаемых против них⁶⁹. Комитет полностью поддержал рекомендацию Группы о том, чтобы государства обеспечивали ненарушение их гражданами оружейного эмбарго, а если они это делают, то чтобы они обеспечивали наличие внутреннего законодательства, необходимого для принятия мер против них⁷⁰. Правовое требование о соблюдении национальных мер по осуществлению оружейного эмбарго может доводиться до сведения включенных в перечень сторон при их уведомлении о включении в перечень в соответствии с пунктом 20 резолюции 1989 (2011) Совета Безопасности.

Е. Международные стандарты, касающиеся эмбарго в отношении оружия

82. Международные стандарты обычно не содержат ссылок на вводимые Советом Безопасности режимы санкций, несмотря на обязанности государств-членов соблюдать их. В статье 48 Устава Организации Объединенных Наций

⁶⁵ См. S/2008/16, пункт 22.

⁶⁶ Комитет пояснил свою позицию в своем документе с разъяснением терминов.

⁶⁷ См. позицию Комитета по рекомендациям, содержащимся в девятом докладе Группы (S/2009/427, пункт 26).

⁶⁸ Совет Безопасности, например, поручил Группе контроля по Сомали и Эритрее включать в ее доклады любую информацию, касающуюся возможного включения в перечень лиц и организаций (см. резолюцию 2060 (2012) Совета Безопасности, пункт 13(a)).

⁶⁹ Как это предлагается в седьмом докладе Группы (S/2007/677, пункт 111).

⁷⁰ См. позицию Комитета по рекомендациям, содержащимся в пятом докладе Группы (S/2006/1047, пункт 16), и по рекомендациям, содержащимся в седьмом докладе Группы (S/2008/16, пункт 29).

содержится требование о том, чтобы государства обязательно выполняли решения Совета не только непосредственно, но также в рамках их действий в соответствующих международных учреждениях, членами которых они являются. Комитет в принципе согласился обеспечить, чтобы другие международные инициативы в области контроля над вооружениями признавали наличие положений оружейного эмбарго в отношении «Аль-Каиды». Комитет согласился также призвать государства использовать созданную Интерполом Систему отслеживания оружия и взрывчатых веществ и другие соответствующие механизмы, разработанные такими международными организациями, как ИКАО, ИАТА и Всемирная таможенная организация, с целью обеспечения осуществления эмбарго в отношении оружия⁷¹. Кроме того, Совет Безопасности поддержал подобную координацию, специально сославшись на роль других международных органов в резолюции 2017 (2011) по Ливии и 2071 (2012) по северному Мали⁷².

Е. Потенциальные нарушения и несоблюдение эмбарго

83. Хотя соблюдение эмбарго на поставки оружия является обязанностью всех государств-членов⁷³, некоторые государства жаловались Группе на то, что они пострадали в результате неэффективного соблюдения эмбарго другими государствами. Хотя положения о решении этого вопроса содержатся в пункте 46 резолюции 1989 (2011) Совета Безопасности, ни одно государство еще не обращалось к Комитету с просьбой принять официальные меры в этом отношении. Однако можно отследить множество систем тяжелого или современного оружия, приобретенных связанными с «Аль-Каидой» организациями, что позволило бы расследовать каналы их поставки. Группа не уполномочена проводить расследования, однако члены Комитета, обладающие необходимыми возможностями, могли бы заняться этими вопросами и довести их до сведения Комитета. В свою очередь Совет мог бы пересмотреть мандат Группы в соответствии с рекомендациями Генерального секретаря об обмене информацией между учреждениями Организации Объединенных Наций⁷⁴. Более энергичное соблюдение могло бы активизировать осуществление режима санкций во многих странах, активно поддерживающих работу Комитета, и содействовать ему.

⁷¹ См. позицию Комитета по рекомендациям, содержащимся в восьмом докладе Группы (S/2008/408, пункт 20, и S/2008/16, пункты 25 и 26). См. также десятый доклад Группы (S/2009/502, пункт 84).

⁷² Существующие ссылки см. в резолюции 1735 (2006) Совета Безопасности, пункт 23. В подпункте (v) приложения I к его резолюции 1989 (2011) Совет Безопасности далее уполномочил Группу сотрудничать с соответствующими международными и региональными организациями в целях повышения осведомленности об этих мерах и их соблюдения. См. также двенадцатый доклад Группы (S/2012/729, пункт 64).

⁷³ Цели оружейного эмбарго на поставки оружия также соответствуют положениям Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций, одобренной консенсусом всеми государствами-членами в сентябре 2006 года, см. резолюцию 60/288 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 1(с) преамбулы, раздел II, пункты 1, 5 и 13, и раздел III, пункты 9–12.

⁷⁴ В своем докладе о стрелковом оружии Генеральный секретарь отметил, что «Совет Безопасности, возможно, пожелает призвать к укреплению практического сотрудничества среди соответствующих групп по наблюдению за санкциями Совета, миротворческих миссий, государств-членов и их следственных органов, а также соответствующих региональных и международных организаций» (S/2011/255, пункт 36).

VII. Деятельность Группы по наблюдению

A. Визиты

84. В течение семи месяцев между апрелем и октябрём 2012 года Группа посетила 12 государств-членов, в результате чего общее число посещенных Группой хотя бы один раз государств с момента ее назначения составило 98. Эти визиты оказались чрезвычайно ценными для Группы и, как она надеется, для Комитета и соответствующих государств. Они помогли Группе понять трудности, с которыми государства-члены сталкиваются в обеспечении полного осуществления мер и выработке возможных решений; они помогли Группе понять, как различные государства оценивают угрозу, исходящую от включенных в перечень сторон, и выработать предложения, каким образом лучше всего учесть их мнение в режиме санкций; в результате этих визитов Группа смогла оценить диапазон контртеррористических мер, принятых государствами, и познакомиться с должностными лицами, ответственными за принятие мер и выработку политики; эти визиты помогли выявить обеспокоенность государств-членов в отношении процедур Комитета и сформулировать идеи по их улучшению; однако больше всего они помогли наладить активное сотрудничество между государствами и Комитетом, которое способствовало выработке подлинно согласованной международной реакции на угрозу со стороны «Аль-Каиды».

B. Международные, региональные и субрегиональные организации

85. Группа проводила учебные курсы и выступала с сообщениями на международных встречах в различных странах, в том числе на встречах, организованных Африканским союзом, Азиатско-Тихоокеанской группой по борьбе с отмыванием денег, Европейским союзом, Организацией американских государств и многими другими региональными группами. Кроме того, она участвовала в работе многочисленных форумов и семинаров во всех частях мира и во многих заседаниях ЦГФМ и созданных по типу ЦГФМ региональных органов.

86. Участие в этих встречах позволило Группе разъяснить суть режима санкций и его цели и призвать к его осуществлению. В результате этого Комитет получил широкую известность, а его процедуры подверглись широкому обсуждению, в рамках которого его цели получили одобрение. Режим установил стандарты для адресных мер в рамках санкций Совета Безопасности, а работа Комитета и Группы придала Организации Объединенных Наций оперативную роль в борьбе с терроризмом, сопоставимую с процедурной и нормативной ролью, обеспечиваемую Контртеррористическим комитетом, учрежденным резолюцией 1373 (2001) Совета Безопасности, и его Исполнительным директором.

87. Группа сыграла особо активную роль в разработке мер по пресечению финансирования терроризма как в рамках ЦГФМ, так и за ее пределами. Это было особенно важно, т.к. необходимо было адаптировать регулирование во всем мире, чтобы успевать за меняющимися методами деятельности террористов. В результате этого большее число государств имеет возможность

осуществить замораживание активов в соответствии со своим национальным законодательством, а те государства, которые не могут этого сделать, заняты поиском путей для этого.

С. Сотрудничество с Интерполом

88. Сотрудничество Группы с Интерполом также было плодотворным и привело к разработке специальных уведомлений Интерпола/Совета Безопасности Организации Объединенных Наций в отношении включенных в перечень лиц и организаций, которые также используются в других режимах санкций Совета. В настоящее время Группа является неотъемлемой частью учебных курсов Интерпола и участвует в большинстве мероприятий, совместно осуществляемых Интерполом и Организацией Объединенных Наций. Интерпол продолжает размещать на своем публичном веб-сайте специальные уведомления Интерпола/Совета Безопасности Организации Объединенных Наций в отношении включенных в перечень лиц и организаций⁷⁵.

Д. Региональные совещания со службами разведки и безопасности

89. Кроме того, Группа наладила широкое сотрудничество между Комитетом и службами безопасности и разведки во всем мире. Она провела десять совещаний для руководителей и заместителей руководителей служб разведки и безопасности стран Северной Африки, Ближнего Востока и Пакистана, а также пять совещаний для служб из стран Восточной Африки и Персидского залива, на которых обсуждалась ситуация в Восточной Африке. Она также провела три региональных совещания для служб в Юго-Восточной Азии. Группа также приняла участие в пяти ежегодных совещаниях для специальных служб, органов безопасности и правопорядка, организованных Федеральной службой безопасности Российской Федерации, в двух совещаниях служб разведки и безопасности стран Западной Африки и во всех ежегодных совещаниях Аспенского форума безопасности.

90. Ценность этих совещаний состоит в том, что они позволяют наладить взаимодействие между оперативными органами по борьбе с терроризмом и нормообразующей деятельностью Совета Безопасности. Деятельность этих двух групп не всегда приводит к диалогу между ними и они не всегда готовы поощрять осознание или понимание проблем и возможностей друг друга. Группа смогла активизировать работу этих двух секторов посредством подобного обмена.

⁷⁵ На публичном веб-сайте Интерпола (<http://interpol.int/UN>) сгруппированы эти уведомления, касающиеся «Аль-Каиды», вместе с позициями в отношении включенных в перечень связанных с «Талибаном» лиц, и должным образом могут добавляться имена лиц, включенных в перечень в соответствии с резолюцией 1521 (2003) по Либерии.

Е. Сотрудничество с Контртеррористическим комитетом и Комитетом 1540 (2004)

91. Эти три группы экспертов совместно участвовали в работе 12 семинаров, и Группа совершила совместные поездки с экспертами Исполнительного директората Контртеррористического комитета в 21 страну и две поездки с экспертами, сотрудничающими с Комитетом, учрежденным резолюцией 1540 (2004). Группа согласовывала планы своих поездок с Исполнительным директоратом Контртеррористического комитета и группой экспертов Комитета 1540 (2004) и обменивалась с ними информацией до и после поездок. Эти три группы экспертов иногда проводят неформальные совещания для обмена мнениями и обсуждения путей улучшения координации в рамках их соответствующих мандатов. Группа также содействовала налаживанию контактов и сотрудничества с другими группами экспертов, назначенных для оказания помощи комитетам Совета Безопасности⁷⁶.

92. Эта совместная, полезная в любом случае, работа соответствует просьбе Совета Безопасности о координации деятельности и избежании дублирования. Она привела к более четкому разграничению между областями деятельности, которые больше всего подходят для Группы по наблюдению, и теми, которые отвечают интересам других групп экспертов. Группы считают более полезным осуществлять различные виды деятельности и информировать об этом друг друга, чем стремиться к объединению их различных мандатов в неестественных совместных инициативах. Исключение составляют учебные курсы для сотрудников контртеррористических служб, которые эти группы проводят совместно, особенно по вопросам замораживания активов и другим аспектам различных обязательных резолюций, принятых Советом.

Ф. Сотрудничество с Целевой группой по осуществлению контртеррористических мероприятий

93. Группа серьезно относится к своей роли в рамках Целевой группы по осуществлению контртеррористических мероприятий как одного из всего лишь трех органов Организации Объединенных Наций, занимающихся проблемами терроризма на регулярной основе⁷⁷. Группа активно участвует в работе различных рабочих групп и в осуществлении индивидуальных проектов. Она играет ведущую роль в вопросах, связанных с противодействием пропаганде терроризма в контексте Глобальной стратегии Организации Объединенных Наций, и ищет способы содействий укреплению потенциала. Она также является сопредседателем Рабочей группы по противодействию использованию Интернета

⁷⁶ Включая два заседания с группами экспертов, помогающими работе комитетов Совета Безопасности, учрежденных резолюциями 1718 (2006) по Корейской Народно-Демократической Республике и 1737 (2006) по Исламской Республике Иран, с целью обсуждения согласованного подхода к оказанию помощи государствам-членам в осуществлении мер Совета Безопасности по замораживанию активов согласно пересмотренным рекомендациям 5, 6 и 7 ЦГФМ.

⁷⁷ Совместно с Исполнительным директоратом Контртеррористического комитета и Сектором по предотвращению терроризма Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности.

в террористических целях. Кроме того, она является активным членом рабочих групп, занимающихся проблемами финансирования терроризма, правами человека в условиях борьбы с терроризмом, пограничного контроля, а также принимает активное участие в качестве члена ЦГОКМ в деятельности Глобального контртеррористического форума.

Приложение I

Иски, касающиеся физических и юридических лиц, фигурирующих в санкционном перечне в отношении «Аль-Каиды»

1. Ниже речь идет о юридических исках, касающихся лиц и организаций, фигурирующих в санкционном перечне в отношении «Аль-Каиды», которые, как известно Группе, ожидают своего рассмотрения или рассмотрение которых было недавно завершено.

Европейский союз

2. Европейская комиссия подала совместно с одной из стран — членом Европейского союза апелляцию против решения в отношении Ясина Абдаллы Эззедина Кади, принятого Судом Европейского союза в сентябре 2010 года^a, в котором содержалось распоряжение об аннулировании санкций против Кади, приняв «полный и строгий»^b стандарт судебного пересмотра. Европейский суд провел слушание апелляции 16 октября 2012 года. Апелляция ожидает своего рассмотрения, хотя Кади был исключен из перечня Комитетом по санкциям в отношении «Аль-Каиды» 5 октября 2012 года.

3. Суд общей юрисдикции приостановил судопроизводство, которое возбудило, среди прочего, агентство «Санабель Релиф Лимитед» (QE.S.124.06), до вынесения такого решения^c.

Пакистан

4. Иск, возбужденный «Доверительным фондом Аль-Рашида» (QE.A.5.01) против применения санкционных мер против него, по-прежнему ожидает рассмотрения в Верховном суде Пакистана в связи с обжалованием правительством неблагоприятного решения от 2003 года^d. Аналогичный иск с оспариванием, возбужденный организацией «Аль-Ахтар Траст Интернешнл» (QE.A.121.05), находится на рассмотрении в суде более низкой инстанции^e.

Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии

5. Соединенное Королевство в настоящее время защищает оспаривание судебного пересмотра по его решению относительно обозначения в рамках санкционного режима по «Аль-Каиде» Хани Эс-Саида Эс-Себаи Юсифа (QI.A.198.05), проживающего в Соединенном Королевстве^f.

^a Judgements of the Court of Justice of the European Union (<http://curia.europa.eu>), case T-85/09, *Kadi v. Commission*, 30 September 2010.

^b Там же, *Kadi v. Commission*, para. 151.

^c Там же, дело T-134/11, *Al-Faqih and Others v. Commission*.

^d Информация предоставлена Пакистаном.

^e Информация предоставлена Пакистаном.

^f Информация предоставлена Соединенным Королевством.

Соединенные Штаты Америки

6. 23 сентября 2011 года Апелляционный суд Соединенных Штатов по девятому округу принял решение, поддержав обозначение Фонда «Аль-Харамейн» (Соединенные Штаты Америки) (QE.A.117.04) по существу, и установил, что, хотя аспекты судопроизводства, предоставленные Фонду, нарушали его право на надлежащий судебный процесс согласно Пятой поправке, эти нарушения были несущественной ошибкой^g. Однако девятый округ установил, что неполучение судебного приказа до обозначения было нарушением Четвертой поправки, и отослал дело в окружной суд для рассмотрения того, какое средство судебной защиты, если таковое есть, было бы уместным. 14 декабря 2011 года правительство ходатайствовало перед девятым округом о повторном слушании. 27 февраля 2012 года девятый округ отказал в ходатайстве о новом слушании и пересмотрел свое заключение с целью разъяснить свое решение о Четвертой поправке. В настоящее время в окружном суде готовится брифинг о возврате дела.

7. 19 марта 2012 года окружной суд Соединенных Штатов по федеральному округу Колумбия вынес решение о том, что включение Кади в перечень Соединенных Штатов было «вполне достаточно подкреплено» как засекреченными, так и открытыми материалами, указывающими на поддержку им, в частности, лиц, связанных с «Аль-Каидой» и смежными группами и их деятельностью. Суд установил, что Кади оказывал поддержку тем, кто был связан с «Аль-Каидой», включая Ваэля Джулайдана (QI.J.79.02), льготами и денежными средствами на сумму свыше 1 млн. долл. США. Суд также отклонил конституционные иски Кади^h. Кади обжаловал решение окружного суда в Апелляционном суде Соединенных Штатов по округу Колумбия, однако 31 июля 2012 года добровольно отозвал эту апелляцию.

Дела, касающиеся лиц, чьи имена Комитет в настоящее время исключил из перечня

Европейский союз

8. Суд общей юрисдикции приостановил судопроизводство по искамⁱ, которые возбудили Саад Рашид Мохаммад аль-Факих и Движение за реформы на Аравийском полуострове^j, до принятия окончательного решения Судом Европейского союза по делу Кади.

^g *Al Haramain Islamic v. United States Department of Treasury* No. 10-35032 (23 September 2011) (available at www.ca9.uscourts.gov/datastore/opinions/2011/09/23/10-35032.pdf).

^h *Kadi v. Geithner*, No. 09-0108, memorandum opinion (United States District Court for the District of Columbia, 19 March 2012) (available at <http://docs.justia.com/cases/federal/district-courts/district-of-columbia/dcdce/1:2009cv00108/134774/56/0.pdf?1332242198>).

ⁱ Judgements of the Court of Justice of the EU (<http://curia.europa.eu>), case T-322/09, *Al-Faqih and MIRA V. Council and Commission*.

^j Исключен из перечня 2 июля 2012 года.

Европейский суд по правам человека

9. Иск, поданный Юсефом Мустафой Нада Эбадой в Европейский суд по правам человека, был рассмотрен Большой палатой 12 сентября 2012 года^k. Суд рассмотрел дело в пользу Нада в целом на том же основании, что и Европейский суд принял решение по делу Кади, установив, что Нада был лишен властями Швейцарии надлежащего механизма, чтобы оспорить применение в отношении него санкций, и что швейцарские власти «должны были убедить Суд, что они приняли — или, по крайней мере, пытались принять — все возможные меры, чтобы адаптировать режим санкций с учетом конкретной ситуации заявителя» (пункт 196).

^k Judgement of the Grand Chamber of the European Court of Human Rights of 12 September 2012 in case *Nada v. Switzerland* (No. 10593/08) (available at www.echr.coe.int).

Приложение II

Новые проблемы в борьбе с финансированием терроризма: мобильные банковские услуги

1. Мобильные банковские услуги — довольно новое явление, которое изменило систему финансовых услуг в более чем 60 странах мира. Проведенное в 2009 году исследование^a выявило, что примерно 4 миллиарда человек в мире не имеют доступа к официальным финансовым услугам. Интересно отметить, что 1 миллиард людей не имеют банковских счетов, но зато имеют мобильные телефоны. По данным этого расследования, к 2012 году 364 миллиона человек с низкими доходами, не имеющих банковских счетов, будут пользоваться «мобильными деньгами», что принесет индустрии «мобильных денег» новые доходы в размере 7,8 млрд. долл. США.

2. В 2006 году^b во всем мире существовало лишь 10 компаний, предоставляющих мобильные банковские услуги; в 2010 году их число возросло до 38, в настоящее время более 140^c компаний действуют в 65^d странах мира. Например, в Кении^e, где, похоже, мобильные банковские услуги развиваются особенно успешно, мобильные финансовые службы появились в 2007 году и, по данным на 31 декабря 2011 года, уже имели более 19,2 миллиона клиентов и в том же месяце перевели 118,4 млн. кенийских шиллингов в рамках 41,42 миллиона сделок. В Пакистане^f за первые полтора года действия системы мобильных банковских услуг было открыто более 400 000 мобильных банковских счетов и совершено более 10 миллионов финансовых операций. По опубликованным в 2010 году данным^g, на Филиппинах было 3,7 миллиона активных пользователей мобильных платформ для электронного хранения денег, их перевода или оплаты счетов. В Бангладеш^h, по данным на март 2012 года, было примерно 500 000 мобильных счетов и более 9000 агентов, которые в общей сложности провели операции на общую сумму 25,9 млн. долл. США. В Афганистанеⁱ более 500 полицейских получают зарплату в сети мобильных банковских услуг. Танзания разрешает уплату налогов с использованием мобильных банковских услуг, а в некоторых странах мобильные банковские услуги используются для выплаты пособий и социальной помощи. Хотя в некоторых странах можно осуществлять международные переводы денег с использованием мобильных услуг, до сих пор трансграничные переводы с использованием мобильных бан-

^a “Window on the Unbanked: Mobile Money in the Philippines”, Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) Brief (December 2009).

^b “Mobile banking and financial inclusion: the regulatory lessons” (Policy Research working paper 5664, World Bank, May 2011) p. 2.

^c <http://www.cgap.org/topics/mobile-banking>.

^d <http://www.mobilemoneylive.org/money-tracker>.

^e <http://www.centralbank.go.ke/index.php/presentations>.

^f Выступление заместителя управляющего Государственным банком Пакистана на четвертой Международной конференции по мобильной торговле в марте 2011 года.

^g CGAP, “Notes on Regulation of Branchless Banking in the Philippines”, January 2010, p. 5.

^h “The Growth of Mobile Financial Services in Bangladesh” (<http://www.cgap.org/blog/growth-mobile-financial-services-bangladesh>).

ⁱ United Nations Development Programme (UNDP), “Project in Spotlight: Law and Order Trust Fund” (<http://www.undp.org.af/Publications/projectinspotlight/Project%20in%20Spotlight%20--%20LOTFA.pdf>).

ковских услуг по сравнению с внутринациональными переводами не получили широкого распространения^l.

3. Нельзя отрицать той успешной роли, которую мобильные банковские службы сыграли в облегчении доступа к финансовым услугам и в укреплении финансовой целостности посредством привлечения большего числа операций в официальные каналы. Однако заметная активизация использования мобильных банковских услуг во всем мире может привести к расширению использования мобильных банковских услуг для целей финансирования терроризма. Например, один из финансистов организации «Аш-Шабааб» Джималь Али Ахмед Нур (ранее фигурировал в санкционном перечне по «Аль-Каиде»), которого Комитет Совета Безопасности во исполнение резолюций 751 (1992) и 1907 (2009) по Сомали и Эритрее включил в перечень, как сообщается, учредил компанию «ЗААД» для перевода денег с одного мобильного телефона на другой и договорился с «Аш-Шабааб» сделать передачу денег более анонимной путем отмены необходимости предъявлять удостоверение личности^k. Пока еще слишком рано оценивать полные масштабы этой угрозы, однако некоторые риски отмечаются в проведенном в 2011 году Всемирным банком исследовании^l и рассматриваются ниже.

4. Разные типы мобильных банковских услуг появились в различных оперативных условиях. В целом, в целях максимального охвата населения мобильные банковские услуги должны обеспечивать легкие пути конвертирования наличных в электронные деньги и наоборот. Поэтому одним из ключевых компонентов мобильных банковских услуг являются точки розничной торговли. В Кении, например, по состоянию на февраль 2012 года мобильные финансовые услуги предлагались через сеть 50 000 агентов, включая магазины, заправочные станции и аптеки на всей территории страны^m. В Бразилии, где почти любая точка розничной торговли может служить в качестве агента, по данным на январь 2008 года по всей стране действовало более 95 000 агентовⁿ.

5. Использование магазинов розничной торговли создает особую трудность в деле пресечения финансирования терроризма. Розничные торговцы являются нетрадиционными членами сектора финансовых услуг и поэтому в своей повседневной деловой практике не обязаны соблюдать положения об участии в борьбе с финансированием терроризма. Без надлежащего просвещения и пропаганды проблем борьбы с финансированием терроризма точки розничной торговли могут незаконно использоваться для целей финансирования террористической деятельности или содействия в переводе средств включенным в перечень лицам и организациям. Санкционный перечень по «Аль-Каиде» не распространяется среди розничных торговцев, а если даже он и доходит до них, в их распоряжении нет ни систем, ни процедур проверки потенциальных клиен-

^l CGAP, “Landscape study in international remittances through mobile money” (<http://www.cgap.org/blog/lessons-pioneer-mobile-international-remittances-philippines>; <http://www.slideshare.net/CGAP/cgap-landscape-study-on-international-remittances-through-mobile-2012>).

^k http://www.un.org/sc/committees/751/pdf/1844_cons_list.pdf

^l *Protecting Mobile Money against Financial Crimes*, World Bank, Washington, D.C., 2011.

^m Presentation of the Central Bank of Kenya (<http://www.centralbank.go.ke/index.php/presentations>).

ⁿ “Regulating Transformational Branchless Banking: Mobile Phones and Other Technology to Increase Access to Finance”, CGAP, Focus Note No. 43, January 2008, p. 9.

тов по этому перечню. Проведенные исследования показали, что в настоящее время органы власти и провайдеры заняты решением вопросов, касающихся регулирования, надзора и лицензирования розничной торговли¹. Выражается озабоченность по поводу опасности финансирования террористической деятельности в тех районах, где подобная деятельность осуществляется и где все большую популярность приобретает оказание мобильных банковских услуг, особенно в зонах конфликта, в которых практически невозможно осуществлять надзор и мониторинг.

6. Хотя операции с мобильными банковскими услугами носят электронный характер и таким образом «оставляют следы», некоторые культурные обычаи могут помешать обнаружить их. Например, совместное использование телефона является весьма распространенной практикой в сельской местности в Африке и в Азии¹. Местная община назначает ответственного человека за хранение мобильного телефона, которым пользуются все жители деревни. В случае необходимости регистрации телефон регистрируется на имя ответственного человека без разглашения личности других пользователей. Опасность финансирования терроризма может также возникнуть в тех случаях, когда зарегистрированный пользователь отказывается от своего телефона (под давлением или без него) или когда телефон похищается для целей финансирования терроризма. В некоторых странах подобные правонарушения уже отмечались среди преступных организаций, занимающихся распространением наркотиков. Имеются также другие риски того, что террористы могут получить доступ к мобильным банковским услугам, используя для этого вымышленные имена, или могут получить разрешение на это, не раскрывая своей личности.

7. Существует также возможность открытия многочисленных счетов для сокрытия общего объема депозитов. Учитывая нынешние подходы к выявлению подозрительных сделок^o, распознавание подобных сделок среди тысяч мелких переводов будет связана с большими трудностями^p. Кроме того, нет свидетельств о том, что операторы мобильной связи включили в свои информационные системы контрольный механизм для выявления лиц или организаций, включенных в санкционный перечень по «Аль-Каиде».

8. Риски финансирования терроризма посредством использования мобильных банковских услуг можно ослабить путем применения контрмер, сопоставимых с этими рисками. В пересмотренной рекомендации 15 ЦГФМ^q устанавливается требование о том, чтобы страны и финансовые учреждения до внедрения новых технологий оценивали риски финансирования терроризма, которые могут возникать в результате использования подобных технологий. После установления таких рисков финансовые учреждения должны принимать надлежащие меры для управления ими и ослабления их последствий. К сожалению, в ряде стран, население которых широко пользуется мобильными банковскими услугами, не проводится подобная оценка рисков. Несмотря на отсутст-

^o Старая рекомендация 11 ЦГФМ, в частности, обязывала финансовые учреждения обращать особое внимание на все необычно крупные сделки.

^p Регламентирующие органы в ряде стран ввели ограничения на сумму сделок с использованием мобильных банковских услуг. Например, в Кении лимит составляет 420 долл. США, в Бангладеш — 10 000 така (примерно 122 долл. США) в день и 25 000 така (примерно 300 долл. США) в месяц. На Филиппинах дневной лимит операции составляет 40 000 филиппинских песо (примерно 975 долл. США).

^q Прежде рекомендация 8 ЦГФМ.

вие оценки рисков, некоторые страны распространили меры по пресечению финансирования терроризма на провайдеров мобильных банковских услуг. Эти меры включают лицензирование операторов мобильной связи и надзор за ними, требования о проявлении должной осмотрительности при выборе клиентов, ведение учета и обязанность сообщать о подозрительных операциях. В некоторых странах операторы мобильной связи обязаны проводить в своих розничных точках разъяснительную работу по этой проблеме. Если не во всех странах, то в большинстве из них введен верхний порог на сумму финансовых сделок с использованием мобильной связи.

Приложение III

Изменения в режиме санкций в отношении «Аль-Каиды» с 2004 года

Процедурные изменения в 2004–2012 годах

1. После принятия своей резолюции 1267 (1999) Совет Безопасности развивал режим санкций в отношении «Аль-Каиды» в дальнейших 11 резолюциях. Сами три санкционные меры не изменялись с января 2002 года (резолюция 1390 (2002)), хотя связанные с ними процедуры подверглись серьезной переработке. В ответ на рекомендацию Группы по наблюдению о том, что Комитет должен направить свое внимание не только на финансовые средства, передвижение и вооружение включенных в перечень сторон, но также и на их возможность поддерживать связь, Совет с 2006 года (резолюция 1735 (2006)) регулярно напоминал государствам о том, что требование о замораживании активов также распространяется и на предоставление услуг по размещению материалов в Интернете или связанных с этим услуг, однако ему не удалось обязать государства убирать веб-сайты, которые поддерживают включенные в перечень стороны. В той же резолюции и впоследствии Совет обращал внимание на финансирование включенных в перечень сторон посредством торговли наркотиками, а с момента принятия резолюции 1822 (2008) он также упоминал о мошенничестве с кредитами. После принятия резолюции 1904 (2009) Совет обращал внимание на похищение людей в целях получения выкупа включенными в перечень сторонами в качестве еще одного источника средств, подлежащих замораживанию, однако он не смог согласовать способ запрещения выплаты выкупа.

2. Одно из первых изменений режима было связано с принятием резолюции 1452 (2002), позже оно было исправлено резолюцией 1735 (2006), которая ввела разрешение на изъятия из режима замораживания активов. Позднее, в резолюциях 1904 (2009) и 1989 (2011) Совет Безопасности признал, что процедура изъятия нуждается в пересмотре, однако до сих пор не продвинулся вперед в этом отношении. Система изъятия из запрета на поездки существует с момента ее введения резолюцией 1390 (2002). Кроме того, Комитет в своих руководящих принципах постановил, что все разрешенные изъятия из запрета на поездки будут публиковаться на его веб-сайте для информации и использования государствами-членами.

3. Что касается нарушений, то создается впечатление, что с годами Совет Безопасности смягчил свои формулировки. Если вначале Совет требовал от государств-членов наказывать за нарушения, то с 2004 года (резолюция 1526 (2004)) он лишь требовал от государств обеспечить наличие надлежащих процедур для обеспечения осуществления. В 2006 году ответственность за обеспечение соблюдения перешла от государств к Комитету (резолюция 1735 (2006)), хотя все еще при поддержке Группы, как это было установлено резолюцией 1617 (2005). В течение короткого периода Комитет просил Группу представлять доклады о возможных случаях несоблюдения государствами, однако эти доклады практически никогда не приводили к принятию мер, и эта инициатива исчерпала себя.

4. Более сдержанное отношение Совета Безопасности к государствам-членам совпало с усилиями по их более непосредственному вовлечению. С 2004 года (резолюция 1526 (2004)) Совет призвал государства присутствовать на заседаниях Комитета, однако сделали это лишь 11 государств, а после 2010 года — ни одного. Группа предложила Комитету проявить инициативу и приглашать конкретные государства на заседания для обсуждения, например, конкретного вопроса об осуществлении или угрозы в отдельном регионе, однако Комитет до сих пор не счел это целесообразным.

5. Кроме того, усилия по вовлечению государств посредством представления письменных докладов не оказались плодотворными. Хотя многие государства (160) в конце концов откликнулись на содержащуюся в резолюции 1455 (2003) просьбу Совета Безопасности представить детальное описание принимаемых мер, лишь немногие (62) представили заполненный контрольный перечень в соответствии с просьбой Совета, изложенной в резолюции 1617 (2005). Группа отметила, что у государств не было большого интереса тратить время на выполнение этих заданий, и Совет согласился с тем, что все стороны отмечают «усталость» от представления отчетности. Со времени принятия резолюции 1455 (2003) Совет повторял просьбу к Председателю Комитета посещать государства с целью обеспечения осуществления и в иных отношениях просил Группу распространить эту идею. После принятия резолюции 1617 (2005) были предприняты другие инициативы по активизации участия государств-членов, включая регулярный график устных брифингов государств со стороны Председателя, однако установленные интервалы становились все продолжительней, а в 2011 году (резолюция 1989 (2011)) Совет постановил, что право принятия решений по их периодичности будет предоставлено Председателю Комитета.

6. В течение всех этих лет самой крупной и наиболее значительной сферой изменений явилось повышение объективности режима. Эти изменения начались с малого: в 2004 году резолюцией 1526 (2004) Совета Безопасности Комитет призвал государства-члены уведомлять физических и юридических лиц об их включении в перечень и об изъятиях, разрешенных резолюцией 1452 (2002). Этот призыв со временем превратился в более четкое указание, и в настоящее время от государств требуется принимать все возможные меры для уведомления вновь включенных в перечень лиц и организаций. Участие Омбудсмена в параллельном процессе означает, что во всех случаях с 2009 года принимались согласованные усилия уведомлять вновь включенные в перечень стороны не только об их включении, но также и о процедурах изъятия и о роли Омбудсмена.

7. Совет Безопасности также облегчил для включенных в перечень сторон процесс выяснения, почему Комитет включил их имена или названия в перечень. С 2005 года, в соответствии с резолюцией 1617 (2005) Совета Безопасности, представляющие кандидатов государства обязаны указывать, как любые предлагаемые для включения лица или организации отвечают критериям обозначения, а с момента принятия резолюции 1735 (2006) государства должны также указывать, какую часть представленного ими изложения обстоятельств дела можно обнародовать. В приложении к той же резолюции Комитет предложил государствам титульный лист для обеспечения четкости и последовательности предложений о включении в перечень. После принятия резолюции 1822 (2008) Комитет начал использовать эти изложения обстоятельств дела для предварительной подготовки резюме с изложением оснований для включения в

перечень всех имен и названий, представленных Группой, которые в настоящее время он размещает на своем веб-сайте на всех официальных языках.

8. Чтобы свести к минимуму опасность того, что санкциям могут подвергнуться случайные лица в результате нечеткого указания данных в перечне, Совет Безопасности и Комитет приложили немало усилий для улучшения качества перечня. После принятия резолюции 1455 (2003) Совет призывал государства представлять более подробные данные о включенных в перечень именах и названиях, а в своей резолюции 1735 (2006) он четко отметил риск ошибочного опознания. В своей резолюции 1904 (2009) Совет обратился к Группе с просьбой ежегодно распространять список имен, по которым отсутствует идентифицирующая информация, с тем чтобы Комитет мог рассмотреть вопрос об исключении их из перечня, а через 18 месяцев своей резолюцией 1989 (2011) сократил этот интервал до шести месяцев.

9. В своей резолюции 1735 (2006) Совет Безопасности также предложил исключать из перечня имена и названия, которые более не отвечают критериям включения в перечень. Эта инициатива была расширена резолюцией 1822 (2008), которая включила в нее проактивный обзор всех позиций на соответствие этому стандарту, и резолюцией 1904 (2009), которая предусмотрела требование об исключении имен умерших, а резолюцией 1989 (2011) — прекративших существование организаций. По мере повышения важности исключения подобных имен и названий Комитет начал оказывать давление на своих членов, которые возражали против исключения из перечня без объяснения, вначале с помощью резолюции 1904 (2009), а затем резолюции 1989 (2011), которые затруднили подобные возражения, предоставив предлагающему кандидатов для включения в перечень государству полномочия для принятия решений об исключении из перечня, если все члены Комитета не возражали или если Совет Безопасности не голосовал против этого.

10. Механизм Омбудсмана начал свою деятельность как контактный центр, учрежденный Советом Безопасности в его резолюции 1730 (2006) по рекомендации Группы и уполномоченный предоставлять включенным в перечень лицам или организациям возможность обращаться в Комитет с просьбой об исключении их имен или названий без обращения к государству-члену. По дальнейшему предложению Группы Совет своей резолюцией 1904 (2009) учредил Канцелярию Омбудсмана, которой было поручено рассматривать просьбы об исключении из перечня и высказывать замечания по этому делу. Резолюцией 1989 (2011) Совет преобразовал механизм Омбудсмана в квазинезависимую группу по обзору, предоставив Омбудсмену право выдвигать рекомендации, которые получали силу решений, если Комитет консенсусом не отклонял их или если Совет Безопасности не голосовал против них.

Статистические данные о включениях в перечень и исключениях из него

11. По состоянию на 31 октября 2012 года в санкционном перечне по «Аль-Каиде» содержалось 306 имен и названий: 238 лиц и 68 организаций. Со времени введения в действие перечня в 2001 году Комитет исключил из него 137 имен и названий: 74 лиц и 63 организаций и объединил две позиции. Количество лиц и названий в перечне достигло своего максимума в 2009 году, когда

в разделах, касающихся «Аль-Каиды», было 371 имя и название. Этот перечень никогда не был очень длинным.

12. Перечень начался с включения в секции, касающиеся «Аль-Каиды», 124 имен и названий, из которых 56 составляли имена лиц, и быстро увеличивался: в 2002 году было добавлено 54 имени и названия и в 2003 году — 77 имен и названий. Однако 111 из этих первоначальных позиций более не существуют, поскольку одни умерли, а другие изменили свое поведение. Впоследствии темпы включения и исключения снизились: в 2004 году появились 44 новых имени и названия, в 2005 — 31 и в 2006 — 24, из которых в общей сложности 21 было впоследствии исключено. С тех пор в среднем ежегодно, включая 2012 год, в перечень вносится около 15 позиций, причем позже из 88 имен и названий были исключены лишь пять. Случаев исключения из перечня стало больше, чем включения — немного в первые годы, однако все больше с 2010 года (29 имен и названий), в 2011 году (26 имен и названий), в 2012 году (43 имени и названия)^a.

13. Увеличение числа случаев исключений явилось прямым результатом принятия Советом Безопасности новых процедур. Своей резолюцией 1822 (2008) Совет ввел всеобъемлющий обзор всех имен и названий в перечне по состоянию на 30 июня 2008 года, после завершения которого Комитет исключил 35 имен и названий, касающихся «Аль-Каиды». Комитет также в установленные интервалы проводил обзор позиций по физическим лицам, которые, по мнению Группы, уже умерли, и по организациям, которые — как считает Группа — прекратили свое существование, в результате чего Комитет исключил еще 26 имен и названий. После принятия резолюции 1822 (2008) Комитет принял решение по крайней мере каждые три года проводить обзор всех позиций.

14. Комитет исключил из перечня имена 18 человек и названия 24 организаций по результатам рассмотрения этого дела в рамках механизма Омбудсмана, учрежденного резолюцией 1904 (2009), и 13 имен и названий по просьбе предложившего их государства в соответствии с процедурами, введенными резолюцией 1989 (2011)^b. Эти исключения, а также процедурные изменения, лежащие в их основе, сделали перечень более конкретным и улучшили качество включенных в него позиций.

^a По состоянию на 31 октября 2012 года.

^b По состоянию на 31 октября 2012 года.