



Аналітична записка

Втрачені Зв'язки

Фінансування тероризму за допомогою злочинної діяльності у Європі

Гонсало Саїз і Стівен Раймер

Втрачені зв'язки

Фінансування тероризму за допомогою злочинної діяльності у Європі

Гонсало Саїз і Стівен Раймер

RUSI Аналітична записка, травень 2023



Базуючись у Брюсселі, RUSI Europe вивчає, просуває, обговорює та висвітлює всі питання, що стосуються міжнародної оборони та безпеки в Європі та за її межами. RUSI Europe тісно співпрацює зі своєю міжнародною материнською організацією, RUSI, обмінюючись досвідом та розвиваючи відносини з міжнародними зацікавленими сторонами.

192 роки незалежного мислення про оборону та безпеку

Королівський об'єднаний інститут оборони (RUSI) є найстарішим у світі та провідним аналітичним центром у галузі оборони та безпеки у Великій Британії. Його місія полягає в інформуванні, впливі та посиленні публічної дискусії про безпечніший і стабільніший світ. RUSI є науково-дослідним інститутом, який проводить незалежний, практичний та інноваційний аналіз для вирішення сучасних складних викликів.

З моменту свого заснування в 1831 році RUSI покладається на своїх членів для підтримки своєї діяльності. Разом з доходами від досліджень, публікацій та конференцій, RUSI підтримує свою політичну незалежність протягом 192 років.

Погляди, висловлені в цій публікації, є поглядами авторів і не відображають погляди RUSI або будь-якої іншої установи. Зміст цієї публікації відображає виключно погляди авторів, і вони несуть за нього повну відповідальність. Європейська комісія не несе жодної відповідальності за використання інформації, що міститься в ній.



Цей проєкт фінансувався
Фондом внутрішньої
безпеки – Поліція
Європейського Союзу

Опубліковано в 2023 році Королівським об'єднаним інститутом оборонних і безпекових досліджень.



Ця робота ліцензована Creative Commons Attribution – Non-Commercial – No-Derivatives 4.0 International Licence. Для отримання додаткової інформації див. <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>>.

RUSI Аналітична записка, травень 2023. ISSN 2397-0286 (онлайн).

RUSI Europe

Avenue des Arts
46 1000
Брюсель
Бельгія
+32 (0)2 315 36
34
www.rusieurope.eu

Королівський об'єднаний інститут

оборони та безпеки
Whitehall
Лондон SW1A 2ET
Об'єднане
Королівство
+44 (0)20 7747 2600
www.rusi.org
RUSI є зареєстрованою благодійною
організацією (No. 210639)

Зміст

Подяки	5
Короткий огляд	6
Вступ.....	7
Методологія.....	8
I. Основи: Визначення та рамкові положення	10
Тероризм	10
Фінансування тероризму (ФТ)	11
Протидія фінансуванню тероризму (ПФТ)	11
Фінансування тероризму за допомогою злочинної діяльності (CETF)	12
II. Ризики та загрози, що пов'язані з CETF	15
Сприяюча взаємодія.....	19
Терористична злочинність	22
Підсумок	28
III. Політичні рішення та заходи правоохоронних органів	31
Реакція на рівні ЄС.....	31
Поточні заходи та реалії на рівні країн	34
Оцінка	35
IV. Основні висновки та рекомендації	39
Висновок	42
Про авторів	43

Подяки

Автори висловлюють подяку Кінзі Редловській та Елені Платон за підтримку цього дослідницького проєкту, а також Метью Редхеду за його внесок та наставництво в процесі дослідження та підготовки проєкту. Дослідження для цієї публікації є частиною проєкту CRAAFT (Співпраця, дослідження та аналіз проти фінансування тероризму).

Про проєкт CRAAFT

Проєкт CRAAFT – це ініціатива з академічних досліджень та розбудови спільноти, покликана зміцнити та покращити координацію зусиль у боротьбі з фінансуванням тероризму в ЄС та сусідніх країнах. Проєкт CRAAFT фінансується Фондом внутрішньої безпеки ЄС – Поліція і реалізується консорціумом під керівництвом RUSI Europe спільно з Амстердамським університетом, братиславським аналітичним центром GLOBSEC та Міжнародним центром протидії тероризму (ICCT) з siedzibą в Гаазі. Для отримання додаткової інформації відвідайте веб-сайт <projectcraaft.eu>

Короткий огляд

Занепокоєння щодо так званого «зв'язку між злочинністю та тероризмом», що є центральною темою дискусій, дебатів та досліджень у сфері боротьби з тероризмом, дало поштовх до створення величезного масиву наукової та політичної літератури щодо природи симбіотичних відносин між організованими злочинними угрупованнями та терористичними організаціями. Визнаючи спектр можливих синергій – включаючи прямі взаємодії між злочинцями та терористами, застосування терористами злочинних тактик і навіть злиття цих штучних категорій в окремих випадках – увага до «зв'язку між злочинністю та тероризмом» значною мірою ігнорувала питання про те, чи можуть відносини між злочинністю та тероризмом створювати можливості для фінансування тероризму (ФТ), особливо в європейському контексті, і якщо так, то яким чином.

Така невизначеність може спричинити спекуляції щодо справжнього масштабу того, що можна назвати «фінансуванням тероризму за допомогою злочинної діяльності» (CETF), які частково підсилюються сучасними прикладами дрібної злочинності, що відіграла значну роль у фінансуванні насильницьких терористичних атак в Європі в недалекому минулому. Якщо буде виявлено чіткий зв'язок між злочинністю та фінансуванням тероризму, правоохоронні органи отримають можливість втрутитися, і саме з цією метою було проведено дослідження для цієї статті. У статті розглядаються характер і масштаби CETF в Європі, включаючи важливість цього джерела фінансування порівняно з іншими. При цьому в статті також оцінюється поточна політика та заходи правоохоронних органів щодо CETF і робиться спроба визначити, чи відповідають вони ступеню та характеру загрози.

У документі зазначається, що терористи та їхні спонсори дійсно використовують європейські кримінальні ринки для придбання важливих матеріалів та залучення коштів, але CETF не є домінуючою формою фінансування тероризму для більшості злочинців, хоча й не для всіх. Виявлено, що конкретні терористичні організації, які базуються за кордоном і використовують Європу як економічну базу для фінансування насильства, що вчиняється за кордоном, є найбільш схильними до участі в CETF в Європі і найбільш компетентними в цьому. Те, що ці групи, як правило, не здійснюють (і навряд чи будуть здійснювати) насильницькі напади в Європі, означає, що відсутня основна мотивація для протидії їхній діяльності в рамках CETF, що разом з іншими умовами створює виклик для правоохоронних органів.

Загалом, проблема CETF в Європі не є домінуючою загрозою фінансування тероризму, хоча необхідна пропорційна реконфігурація заходів протидії фінансуванню тероризму, щоб запобігти терористичним організаціям використовувати європейську економіку для фінансування дестабілізуючої оперативної діяльності в прилеглих територіях.

Вступ

В останні роки міжнародна спільнота, що займається питаннями протидії тероризму (СТ),

зосередила свою увагу на вивченні наслідків потенційного зв'язку між злочинністю та тероризмом – так званого «зв'язку між злочинністю та тероризмом». У 2019 році Рада Безпеки ООН (РБ ООН) ухвалила резолюції 2462 та 2482, в яких наголошувалося на можливості терористів отримувати вигоду від зв'язків із транснаціональною організованою злочинністю як джерелом фінансування та логістичної підтримки. Того ж року Глобальний антитерористичний форум та Міжрегіональний інститут ООН з питань злочинності та правосуддя (UNICRI) опублікували «Гаазькі передові практики щодо зв'язку між транснаціональною організованою злочинністю та тероризмом» та відповідний набір політичних інструментів¹, в яких показано численні прояви зв'язку між злочинністю та тероризмом і наголошено на важливості подальших досліджень як передумови для розробки ефективних контрзаходів.

Цей документ прагне відповісти на цей заклик, звертаючись до помітної прогалини в дослідженнях щодо взаємозв'язку між злочинністю та тероризмом. Протягом останніх двох десятиліть значна кількість досліджень визначила способи, в які злочинці та злочинність перетинаються з терористами та тероризмом, як з точки зору взаємодії між дійовими особами, так і з точки зору самих дій. Ці дослідження сформували різноманітні школи думки, від тих, що бачать взаємозв'язок між окремими організованими злочинними групами (ОЗГ) та терористичними організаціями, до більш розмитих зв'язків між слабо пов'язаними мережами. Однак значна частина дискусії зосереджувалася або на радикалізації та вербуванні злочинців до лав екстремістів, або на взаємодії груп у зонах конфлікту. Незважаючи на заклики щодо фінансів та логістики, зроблені Радою Безпеки ООН, було проведено менше досліджень щодо того, як ці взаємозв'язки впливають на фінансування тероризму (ФТ) або на те, що можна назвати «фінансування тероризму за допомогою злочинності» (CETF).

Це є предметом особливої політичної занепокоєності для ЄС та його найближчих сусідів, з огляду на ознаки потенційного CETF у минулих великих атаках. Роль дрібної злочинності, такої як банківське шахрайство, крадіжки та підробка, у фінансуванні виконавців таких атак, як напад на офіси журналу «Charlie Hebdo» в Парижі в 2015 році та самогубчий вибух у Манчестер-Арені в 2017 році, є загальновизнаною.² Однак, як зазначає Європол (поліція ЄС), залишається значна невизначеність щодо фактичної, а не уявної природи «зв'язку між злочинністю та тероризмом» в Європі та його наслідків для CETF. Отже, цей документ має на меті розглянути ці питання, задаючи питання, як і в якій мірі як злочинці (як суб'єкти), так і злочинність (як діяльність) сприяють фінансуванню тероризму в Європі, а також їх відносне значення порівняно з іншими формами фінансування тероризму. Крім того, в ньому

¹ Глобальний форум з протидії тероризму, «Гаазькі передові практики щодо зв'язку між транснаціональною організованою злочинністю та тероризмом», <https://unicri.it/news/article/hague_good_practices_nexus_crime_terrorism>, дата перегляду: 8 березня 2023 року; UNICRI та Глобальний антитерористичний форум, «Набір політичних інструментів щодо Гаазьких передових практик у сфері взаємозв'язку між транснаціональною організованою злочинністю та тероризмом», <https://unicri.it/sites/default/files/2021-12/PT_EN_0.pdf>, березень 2019 р., дата перегляду: 8 березня 2023 р.

² Огляд шахрайства як методу фінансування тероризму для терористів-одинаків та невеликих терористичних угруповань див. у: Helena Wood et al., «The Silent Threat: The Impact of Fraud on UK National Security» (Тиха загроза: вплив шахрайства на національну безпеку Великої Британії), RUSI Аналітична записка (січень 2021 р.), с. 29–43.

розглядається питання, чи є ефективними нинішні політичні та правоохоронні заходи і які поліпшення можна внести.

При цьому в даному дослідженні вимальовується складна і багатогранна картина. Є ознаки того, що терористичні угруповання та їх оперативні осередки можуть періодично взаємодіяти з ОЗГ з конкретною метою придбання важливих матеріальних засобів, деякі з яких – включаючи підроблені документи – використовуються для фінансування тероризму. Крім того, деякі усталені терористичні угруповання займаються серйозною та організованою злочинністю з метою отримання доходів, хоча це здебільшого робиться для здійснення насильницьких дій за межами Європи. У цих випадках Європа є переважно економічною базою, а не ціллю. Існують також докази того, що самостійно діючі терористи (SATs), також відомі як «одинокі дійові особи та їх невеликі осередки», використовують низку дрібних злочинів, таких як різні види шахрайства, для часткового фінансування своїх атак. Однак, хоча існує низка прикладів перетину злочинності та тероризму, дані свідчать про те, що CETF є лише однією з багатьох форм фінансування і що її значення варіюється залежно від ідеологічної спрямованості терористичних угруповань: наприклад, мало що свідчить про те, що злочинність відіграє істотну роль у фінансуванні діяльності ультраправих терористів.

У представленні своїх висновків документ побудований наступним чином. У першому розділі викладено основи визначення та представлено деякі ключові рамки для розуміння результатів дослідження, що наводяться далі. У другому та третьому розділах відповідно представлено результати дослідження, що стосуються: (а) ризиків та загроз, пов'язаних із CETF; та (б) реакції посадових осіб на рівні ЄС та країн на ці питання. Документ завершується підсумком основних висновків та відповідними рекомендаціями щодо політики.

Методологія

Проект тривав з січня 2022 року по квітень 2023 року і розпочався з цілеспрямованого огляду літератури англійською мовою з урядових та багатосторонніх організацій, наукових кіл, аналітичних центрів та третього сектору, а також надійних ЗМІ. Були розглянуті групи, мережі та особи, що представляють усі терористичні ідеології, які діють в Європі, хоча більшість матеріалів стосувалася джихадистського, ультраправого та сепаратистського / ірредентистського тероризму.

Основним методом збору даних було проведення опитування, яке було надіслано національним підрозділам фінансової розвідки (ПФР) у 30 європейських країнах (усіх державах-членах ЄС, а також Великій Британії, Норвегії та Швейцарії). ПФР були обрані для участі в опитуванні завдяки їхньому статусу ключових пунктів збору інформації про фінансування тероризму, як це передбачено міжнародним стандартом щодо заходів боротьби з фінансовими злочинами, встановленим Групою з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF). В анкеті респондентів просили повідомити про конкретні випадки CETF та поділитися своїми думками щодо конкретних ризиків CETF у їхніх юрисдикціях, а також щодо якості співпраці та ефективності боротьби з CETF на національному рівні та рівні ЄС. Були зроблені спільні зусилля, щоб охопити всі цільові ПФР³, хоча деякі з них, зокрема Франції, Німеччини та Швеції, не взяли участі. Поряд з даними опитування було

³ Заповнені анкети були отримані від ПФР таких країн: Бельгія, Болгарія, Хорватія, Кіпр, Чеська Республіка, Естонія, Фінляндія, Республіка Ірландія, Італія, Латвія, Литва, Мальта, Нідерланди, Польща, Португалія, Румунія, Словаччина, Словенія, Іспанія, Норвегія, Швейцарія та Велика Британія. Австрія, Данія та Швеція відмовилися заповнювати опитування, а наступні країни не відповіли на наш запит або не надали відповіді: Франція, Німеччина, Греція, Угорщина та Люксембург.

проведено 18 консультацій з експертами, дистанційно та особисто, де це було можливо, з експертами з державного та третього секторів у деяких з 30 європейських країн, що брали участь в опитуванні, а також з міжнародних організацій та форумів, включаючи ЄС та ООН. Ці консультації допомогли контекстуалізувати деякі з початкових висновків опитування та надати інформацію, отриману з досвіду експертів у вимірюванні, розумінні та/або реагуванні на CETF.

Дизайн дослідження проекту мав низку обмежень, одним із найсуттєвіших було обмежене розкриття тематики. Матеріали з відкритих джерел щодо ФТ та організованої злочинності є обмеженими, а значна частина інформації, відомих правоохоронним та безпековим органам, не може бути оприлюднена з юридичних або оперативних причин. Більше того, навіть за наявності доказів часто складно встановити точну мотивацію злочинної діяльності, тобто визначити, чи діяльність спрямована виключно на особисте збагачення, чи має ідеологічні мотиви – це питання було порушено під час консультацій з експертами. Ще однією проблемою була різноманітність термінології, яку використовували фахівці для позначення залучених злочинців. Під час консультацій з експертами концептуальні категорії «терорист» і «злочинець» часто перетиналися, хоча це і дало важливі дослідницькі результати щодо передбачуваної корисності остаточних визначень. Визнаючи можливість того, що мовна неоднозначність може вплинути на результати опитування, на початку опитування було включено контекстуалізацію інформації та визначень, щоб обмежити розбіжності у визначеннях серед респондентів. Крім того, з огляду на те, що було проведено опитування щодо сприйняття ситуації, висновки, які можна зробити на основі опитування лише національних ПФР, є за своєю суттю обмеженими, незважаючи на те, що вони були отримані від найбільш поінформованих учасників – представників національних правоохоронних органів, уповноважених на здійснення заходів з протидії фінансуванню тероризму. Через обмеженість ресурсів і часу автори не змогли підтвердити результати опитування щодо ефективності приватного сектору в виявленні CETF разом із відповідними представниками сектору.

I. Основи: Визначення та рамкові положення

У цій статті використовується кілька ключових термінів, визначення яких наведено нижче.

Тероризм

ТЕРРОРИЗМ – це діяльність, визначення якої виявилось надзвичайно дискусійним як для урядів, так і для науковців. З огляду на обмежений обсяг цієї статті, в ній посилаються на Декларацію Генеральної Асамблеї ООН 1994 року про заходи щодо ліквідації міжнародного тероризму, в якій тероризм визначається як «злочинні дії, спрямовані або розраховані на те, щоб викликати стан терору серед широкої громадськості, групи осіб або окремих осіб з політичною метою».⁴ Однак тероризм також стосується також терористів як осіб, а також терористичні акти, і існує кілька потенційних категорій таких дій, щодо яких, знову ж таки, немає єдиної думки щодо термінології. Тому в цій статті основна увага приділяється двом основним категоріям, які вписуються в більш широку дискусію про злочинність і тероризм:

- a. **Терористичні угруповання:** Ця категорія стосується переважно «угруповань типу ОЗГ»⁵, які отримують кошти, займаючись такими видами діяльності, як торгівля зброєю, наркотиками та іншими товарами. Ця класифікація застосовується до таких угруповань, як «Хезболла», Робітнича партія Курдистану (РПК) та дисидентські ірландські республіканські угруповання. Однак, з огляду на транскордонний характер міжнародного тероризму та організованої злочинності, до цієї категорії також належать групи, що контролюють території⁶ за межами Європи та фактично контролюють територію та її законні та незаконні ресурси. Ця типологія включає такі групи, як Ісламська держава в Іраку та Сирії, Аль-Шабаб у Сомалі та Талібан в Афганістані.
- b. **Самостійно діючі терористи (SATs):** SATs⁷ – також відомі як «одиначки» або «малі осередки» – мають менші фінансові потреби, які обмежуються оперативним фінансуванням для здійснення атак, яке зазвичай призначається для придбання компонентів зброї чи засобів нападу. Ці кошти здебільшого отримуються з легальних джерел, таких як заробітна плата, соціальне забезпечення та позики, але також походять від дрібних злочинів, таких як дрібне шахрайство та підробка.

⁴ Генеральна Асамблея Організації Об'єднаних Націй, «Декларація про заходи щодо ліквідації міжнародного тероризму», грудень 1994 р., <<https://undocs.org/A/RES/49/60I>>, дата перегляду: 20 грудня 2020 р.

⁵ Том Кітінг і Флоренс Кін, «Більш чітке уявлення: просування підходу до фінансування тероризму, заснованого на оцінці ризиків», RUSI Аналітична записка (березень 2020 р.), с. 30.

⁶ Там само, с. 19.

⁷ У цій статті цей термін буде використовуватися відповідно до визначення, наведеного у праці Стівена Реймера та Метью Редхеда «Нова норма: протидія фінансуванню самоактивізованого тероризму в Європі», RUSI Аналітична записка (травень 2021 р.).

Фінансування тероризму (ФТ)

ФТ стосується ролі фінансів у підтримці терористів та їхньої діяльності.⁸ Сучасні академічні⁹ та офіційні міжнародні¹⁰ визначення ФТ визнають, що фінансова діяльність терористів має дві основні цілі: «оперативне» та «організаційне» фінансування. Перший термін стосується використання коштів для підготовки та здійснення терористичних атак, що часто включає дослідження та розвідку цілей і зброї, а також придбання предметів, необхідних для атаки. Організаційне фінансування стосується фінансування поточної діяльності терористичної групи, мережі або осередку; забезпечення стійкої платформи для здійснення оперативної діяльності. Типові організаційні потреби можуть включати кошти для вербування та навчання, соціальну підтримку бойовиків та їхніх утриманців, а також виробництво та поширення пропаганди. Дослідники також зауважили, що терористи виконують різні фінансові завдання для досягнення цих цілей, включаючи збір, використання, переміщення, зберігання, управління та приховування коштів.¹¹ Було відзначено, що ці заходи стосуються як оперативного, так і організаційного фінансування, але, незважаючи на те, що використовуються «ті самі методи та техніки», вони відрізняються «за обсягом та масштабом» між усталеними групами та меншими осередками.¹²

Протидія фінансуванню тероризму (ПФТ)

ПФТ охоплює всі аспекти міжурядової та національної політики, спрямовані на припинення фінансування тероризму. Цей термін зазвичай стосується криміналізації фінансування тероризму та залучення правоохоронних органів і розвідувальних служб до його припинення, застосування цільових фінансових санкцій проти груп та окремих терористів, військових атак на систему фінансування терористів, а також заходів, необхідних для приватного сектору, щоб унеможливити використання терористами фінансового сектору.¹³ Ці заходи містяться в Рекомендаціях FATF щодо боротьби з відмиванням грошей та фінансуванню тероризму¹⁴, основними елементами яких є належна перевірка клієнтів (CDD), постійний моніторинг та обов'язок повідомляти національний ПФР у разі виникнення підозр¹⁵.

⁸ Більш повне визначення ФТ у розумінні міжнародного права див. в документі Організації Об'єднаних Націй «Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму», 1999 р., <<https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/english-18-11.pdf>>, дата перегляду: 19 квітня 2023 р.

⁹ Огляд останніх публікацій на цю тему див. у книзі Джесіки Девіс «Незаконні кошти: фінансування тероризму в XXI столітті» (Лондон: Lynne Rienner, 2021), с. 1–6.

¹⁰ Наприклад, див. Група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF), «Міжнародні стандарти боротьби з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму і розповсюдження зброї масового знищення: Рекомендації FATF» (прийняті в лютому 2012 року, оновлені в лютому 2023 року), Рекомендація 5, с. 13, <<https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Fatf-recommendations.html>>, дата перегляду: 26 квітня 2023 року.

¹¹ Девіс, Незаконні кошти, с. 4–5.

¹² Там само. Див. також: Jimmy Gurulé, «Боротьба з фінансуванням тероризму: правові заходи проти фінансування глобального тероризму» (Челтенхем: Едвард Елгар, 2008).

¹³ Девіс, Незаконні кошти, с. 194.

¹⁴ FATF, «Міжнародні стандарти боротьби з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму і розповсюдження зброї масового знищення», Рекомендація 5, с. 13.

¹⁵ Опис структури FATF див. у статті Метью Редхеда «Глибокий вплив? Переорієнтація моделі боротьби з відмиванням грошей на докази та результати», RUSI Окремі документи (жовтень 2019 р.), с. 5–9.

Фінансування тероризму за допомогою злочинної діяльності (CETF)

Цей термін був введений авторами з метою висвітлення характерних аспектів ФТ у межах дискусії про зв'язки між злочинністю та тероризмом. CETF охоплює всі форми взаємодії з представниками злочинного середовища та участь у злочинній діяльності, спрямованій на підтримку ФТ в будь-якому з його аспектів – оперативному чи організаційному – або в конкретних видах діяльності. CETF покликаний замінити загальноприйнятий термін «зв'язок між злочинністю та тероризмом», який протягом кількох десятиліть був предметом дискусій в академічних та політичних колах. Більша частина поточної дискусії базується на обмеженій доказовій базі та тенденції зосереджуватися на конфліктних і постконфліктних зонах у пошуках реальних прикладів¹⁶, а не на більш стабільних регіонах, таких як Європа. Основні наукові підходи до «зв'язку між злочинністю та тероризмом» можна розділити на чотири основні школи:

1. Школа «монолітних структур» ('Monoliths' school).
2. Школа «трансформації» ('Transformation' school).
3. Школа «мережевої взаємодії» ('Network' school).
4. Школа «середовища» ('Milieu' school).

На початкових етапах дослідження «зв'язку між злочинністю та тероризмом» зосереджувалися на взаємодії між структурованими терористичними організаціями та організованими злочинними угрупованнями, які розглядалися як нероздільні одиниці та сприймалися як ієрархічні структури, що діяли одноманітно під час взаємодії з іншими злочинцями: фактично, як інституційні моноліти.¹⁷ Школа «монолітних структур» ґрунтувалася на погляді, що терористи керуються політично-ідеологічною програмою, тоді як злочинці – прагненням до прибутку,¹⁸ що дало підстави для висновку, що будь-які випадкові відносини між терористами та ОЗГ в кінцевому підсумку не перетворюються на довгострокову співпрацю, і цей висновок глибоко вплинув на деякі політичні концепції.

Яскравим прикладом цього є доповідь Генерального секретаря ООН щодо резолюції Ради Безпеки ООН № 2195, в якій зазначається, що «тероризм і транснаціональна організована злочинність є різними явищами і мають різні способи дії, цілі та міжнародні правові рамки»¹⁹

¹⁶ Управління Організації Об'єднаних Націй з наркотиків і злочинності, «Злочинність і нестабільність: тематичні дослідження транснаціональних загроз», лютий 2010 р.; Джон де Боер і Луїза Босетті, «Зв'язок між злочинністю і конфліктами: стан доказів» (Токіо: Центр політичних досліджень Університету Організації Об'єднаних Націй), Аналітична записка 5 липня 2015 р.

¹⁷ Ця школа представлена в працях Кріса Дішмана «Тероризм, злочинність і трансформація», Дослідження в галузі конфліктів і тероризму (Т. 24, випуск 1, 2001); Луїзи І. Шеллі та Джона Т. Пікареллі «Методи, а не мотиви: наслідки зближення міжнародної організованої злочинності та тероризму», «Поліцейська практика та дослідження» (том 3, випуск 4), 2002 р.; Стівена Хатчінсона та Пата О'Маллі «Зв'язок між злочинністю та тероризмом? Роздуми про деякі зв'язки між тероризмом і злочинністю», Дослідження конфліктів і тероризму (Т. 30, випуск 12), 2007; Маринко Бобич, «Транснаціональна організована злочинність і тероризм: зв'язок, що потребує рамки людської безпеки», Глобальна злочинність (Т. 15, випуск 3–4), 2014.

¹⁸ Шеллі та Пікареллі, «Методи, а не мотиви».

¹⁹ Генеральний секретар Організації Об'єднаних Націй, «Доповідь Генерального секретаря про загрозу терористів, які отримують вигоду від транснаціональної організованої злочинності (Резолюція Ради Безпеки ООН № 2195 (2014))», S/2015/366, 21 травня 2015 року.

Подальший розвиток школи «монолітних структур» призвів до того, що деякі вчені почали стирати межі між групами. Найбільш помітно це проявилось у школі «трансформації», яку представляє Тамара Макаренко зі своєю реконцептуалізацією взаємозв'язку між злочинністю та тероризмом як процесом трансформації вздовж континууму з протилежностями на обох кінцях²⁰, доки групи не стають настільки переплетеними, що їх майже неможливо відрізнити. Робота Макаренко залишається однією з найвпливовіших у цій галузі і має потужний вплив на розуміння політиків. Наприклад, Політичний інструментарій UNICRI для «Гаазьких передових практик щодо зв'язку між транснаціональною організованою злочинністю та тероризмом»²¹ демонструє вплив цього підходу. Він поділяє континуум на «транзакційний зв'язок» – з альянсами та запозиченням тактик – та «організаційний зв'язок», який включає різні стадії інтеграції, гібридизації, трансформації та те, що називається «чорною дірою», характерною для географічних районів, де відсутні управління та безпека, а також територіальний контроль²².

Школа «мережевої взаємодії» сформувалася після того, як міжнародні антитерористичні заходи, вжиті після 11 вересня, змусили ісламські екстремістські угруповання розпастися на менші осередки або розсіяти свої операції, і сама ідея взаємодії між організаційними «монолітами» ставала все менш актуальною.²³ Замість того, щоб розглядати взаємодію між структурованими угрупованнями, науковці цієї школи зосередили свою увагу на мережевих угрупованнях і децентралізованих осередках, а також на їхніх окремих членах.²⁴ Тому вони приділяли більшу увагу злочинцям та терористам нижчого та середнього рівня, які користуючись зростаючою незалежністю, почали формувати «синергійні зв'язки» зі злочинними партнерами з метою пошуку фінансування та отримання підроблених документів, транспорту та безпечних сховищ.²⁵ Подальший розвиток школи «мережевої взаємодії» привів до появи школи «середовища»²⁶ із впливовим дослідженням 2016 року про джихадистських

²⁰ Основним визначальним текстом для цієї школи є робота Тамари Макаренко «Континуум злочинності та тероризму: простежуючи взаємодію між транснаціональною організованою злочинністю та тероризмом», Глобальна злочинність (Том 6, Випуск 1, 2004), а також робота Дішмана «Тероризм, злочинність та трансформація»; Сантьяго Балліна, «Континуум злочинності та тероризму: переосмислення моделі для вивчення гібридних злочинних організацій», Журнал про поліцейську діяльність, розвідку та боротьбу з тероризмом (Том 6, Випуск 2, 2011); Томас М. Сандерсон, терору: модель для дослідження гібридних злочинних організацій», Журнал про поліцейську діяльність, розвідку та боротьбу з тероризмом (Том 6, Випуск 2, 2011); Томас М. Сандерсон, «Транснаціональний терор та організована злочинність: розмиття меж», SAIS Огляд міжнародних справ (Том 24, № 1, січень 2004).

²¹ Глобальний форум з протидії тероризму, «Гаазькі передові практики щодо зв'язку між транснаціональною організованою злочинністю та тероризмом».

²² UNICRI та Глобальний форум з протидії тероризму, «Набір політичних інструментів щодо Гаазьких передових практик у сфері взаємозв'язку між транснаціональною організованою злочинністю та тероризмом».

²³ Дішман, «Тероризм, злочинність і трансформація».

²⁴ Ця школа відображена в роботі Дішмана «Безлідерний зв'язок: коли злочинність і тероризм зливаються», Дослідження конфліктів та тероризму (Том 28, Випуск 3, 2005); Джон Т. Пікареллі, «Усама бен Корлеоне? Віто Шакал? Оцінка збігу загроз через аналіз транснаціональної організованої злочинності та міжнародного тероризму», Тероризм і політичне насильство (том 24, випуск 2, 2012); Гленн Е. Кертіс і Тара Каракан, «Зв'язок між терористами, наркоторговцями, розповсюджувачами зброї та мережами організованої злочинності в Західній Європі», Бібліотека Конгресу – Федеральний дослідницький відділ, грудень 2002 р.

²⁵ Там само.

²⁶ Ключовим документом в цій школі є документ Раджана Басри та Пітера Р. Ноймана «Кримінальне минуле, терористичне майбутнє: європейські джихадисти та новий зв'язок між злочинністю та тероризмом», Погляди на тероризм (Том 10, Випуск 6, 2016). Інші приклади включають: Сем Маллінс, «Паралелі між злочинністю та тероризмом: соціально-психологічна перспектива», Дослідження конфліктів і тероризму (Т. 32, випуск 9, 2009); Джонатан Ілан і Свеюнг Сандберг, «Як «гангстери» стають джихадистами: Бурдье, кримінологія та зв'язок між злочинністю і тероризмом», Європейський журнал кримінології (Т. 16, № 3, 2019); Пейдж В. Паскареллі, «Ідентичності «між тим і тим»: аналіз представництва Бельгії в «домашньому» екстремізмі», Поведінкові науки про тероризм і політичну агресію (том 10, випуск 3, 2018).

терористів у Європі на тлі хвилі терактів SATs на континенті.²⁷ Ця школа визначає не злиття організацій або груп, а перекриття соціальних мереж, відзначаючи, що ОЗГ та терористичні мережі почали вербувати членів з одного і того ж кола людей, створюючи «(часто ненавмисні) синергії та перетини, які впливають на процеси радикалізації та діяльності окремих осіб».²⁸ У статті 2016 року особлива увага приділяється питанням радикалізації та вербування.

Хоча кожен підхід має певну цінність у вивченні аспектів взаємозв'язку між злочинністю та фінансуванням тероризму, прагнення відповісти на більш загальне питання про те, як явища злочинності та тероризму взаємодіють між собою, здається, витіснило глибоке дослідження проблеми фінансування тероризму. Тому необхідний більш прагматичний підхід, який виводить це питання за межі поточної дискусії про «злочинність і тероризм» і замість цього зосереджується на дослідженні, заснованому на фактичних даних, яке визначає, де злочинність (через злочинців або злочинну діяльність) сприяла ФТ. Саме з цієї причини в цій роботі буде використовуватися термін «CETF», а не існуюча академічна термінологія «зв'язок між злочинністю та тероризмом». Вона також буде зосереджена на менш теоретично навантажених категоріях як основі для аналізу, що розглядається в наступному розділі.

²⁷ Басра і Нойман, «Кримінальне минуле, терористичне майбутнє».

²⁸ Там само, с. 26.

II. Ризики та загрози, що пов'язані з CETF

Судячи з матеріалів, отриманих в результаті кабінетних досліджень, консультацій з експертами та опитування ПФР, можна зробити висновок, що рівень CETF в цілому по Європі є відносно помірним. Існують докази певної взаємодії між терористами та злочинцями на різних рівнях, а також ознаки того, що терористичні угруповання та більш розрізнені мережі різних ідеологічних напрямків займаються CETF як з організаційних, так і з оперативних цілей збору коштів. Хоча злочинність не видається надзвичайно важливим джерелом фінансування тероризму, ситуація далеко не є однорідною, і існують регіональні та національні відмінності. Найцікавішим є те, що організовані терористичні групи, які найбільш активно залучені до CETF у Європі, використовують континент переважно для підтримки своєї діяльності в інших місцях, а не як ціль для атак.

Як зазначалося в попередньому розділі, дослідження «зв'язку між злочинністю та тероризмом» здебільшого зосереджувалися на конфліктних та постконфліктних ситуаціях. Транскордонний вплив міжнародного тероризму та організованої злочинності ставить питання, чи є динаміка CETF виключно внутрішньоєвропейською, чи пов'язаною з подіями за межами ЄС. Часто буває, що події за межами ЄС виходять за межі юрисдикції європейських правоохоронних органів (ПО) та підрозділів фінансової розвідки (ПФР), які не можуть повністю оцінити вплив терористичної активності та потоків незаконних коштів, що надходять на континент. Успіхи терористів за межами ЄС можуть сприяти підтримці терористів у Європі — як активних чи «сплячих», як і шляхом надання матеріальної або фінансової допомоги, так і надихаючи. Як зазначає Європол, «хоча це може безпосередньо не впливати на ЄС, за його межами терористичні організації постійно борються за контроль над інфраструктурою чи злочинною діяльністю, яка зрештою може профінансувати терористичні операції або збільшити їхні загальні прибутки та спроможності».²⁹ Водночас незаконні грошові потоки, в яких задіяні ці злочинці, часто мають Європу як одне з основних місць призначення. Особливо слід відзначити роль Європи як споживчого ринку, який виступає ініціатором та каталізатором цих обставин. Єдиний європейський ринок становить значну бізнесову можливість для розвитку торговельних відносин, однак цей ринок затьмарюється паралельним тіньовим ринком. Потоки незаконних коштів сприяють посиленню організованих злочинних угруповань, що діють у Європі, та водночас створюють можливості для отримання зброї та збору коштів терористами в межах ЄС, як описано нижче. При цьому, хоча єдиний ринок (і його тіньовий ринок) охоплює всі держави-члени, боротьба зі злочинністю та викорінення її джерел переважно здійснюються на національному рівні, тоді як у Європолі та інших органів ЄС залишаються значні виклики у сфері координації транскордонних дій.

З цієї причини опитування, проведене серед європейських ПФР, було спрямоване, зокрема, на з'ясування їхніх оцінок імовірності транскордонної злочинної діяльності, пов'язаної з фінансуванням тероризму ФТ. Транскордонна злочинність як у межах ЄС, так і за межами єдиного ринку, більшістю респондентів не розглядалася як основний канал ФТ (див. рис. 1 і 2). Країни, які висловлювали занепокоєння транскордонними злочинними потоками, що фінансують тероризм,

²⁹ Європол, Звіт про ситуацію та тенденції в галузі тероризму в Європейському Союзі (TE-SAT) 2022 (Люксембург: Видавничий офіс Європейського Союзу, 2022), с. 20, <https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Tesat_Report_2022_0.pdf>, дата перегляду: 18 жовтня 2022 р.

були географічно зосереджені у північно-західній Європі, що свідчить про те, що CETF може бути більш регіональною проблемою, ніж загальноєвропейською. Декілька з цих країн також вбачають транскордонні аспекти за межами Європи. Наприклад, Норвегія, як багата країна зі значними відтоками грошових переказів, висловила занепокоєння щодо незареєстрованих та неліцензованих постачальників платіжних послуг та hawaladars³⁰, які «становлять високий ризик для ... фінансування тероризму», у випадках коли кошти надсилаються за кордон.³¹ Крім того, як країни, що мають два найбільші порти Європи, Бельгія та Нідерланди мають широкий доступ до CETF, пов'язаного з наркотиками та іншими незаконними товарами, що надходять до ЄС через Антверпен та Роттердам.

Рисунок 1: Сприйняття країнами ймовірності транскордонного CETF в межах ЄС

«Яка ймовірність того, що у вашій країні транскордонна злочинна діяльність у межах ЄС сприяє фінансуванню тероризму? (Транскордонна злочинна діяльність у межах ЄС передбачає переміщення людей, товарів або коштів – або надання послуг – між державами-членами ЄС фізичними або віртуальними засобами) (1 = відсутня, 9 = надзвичайно висока)».



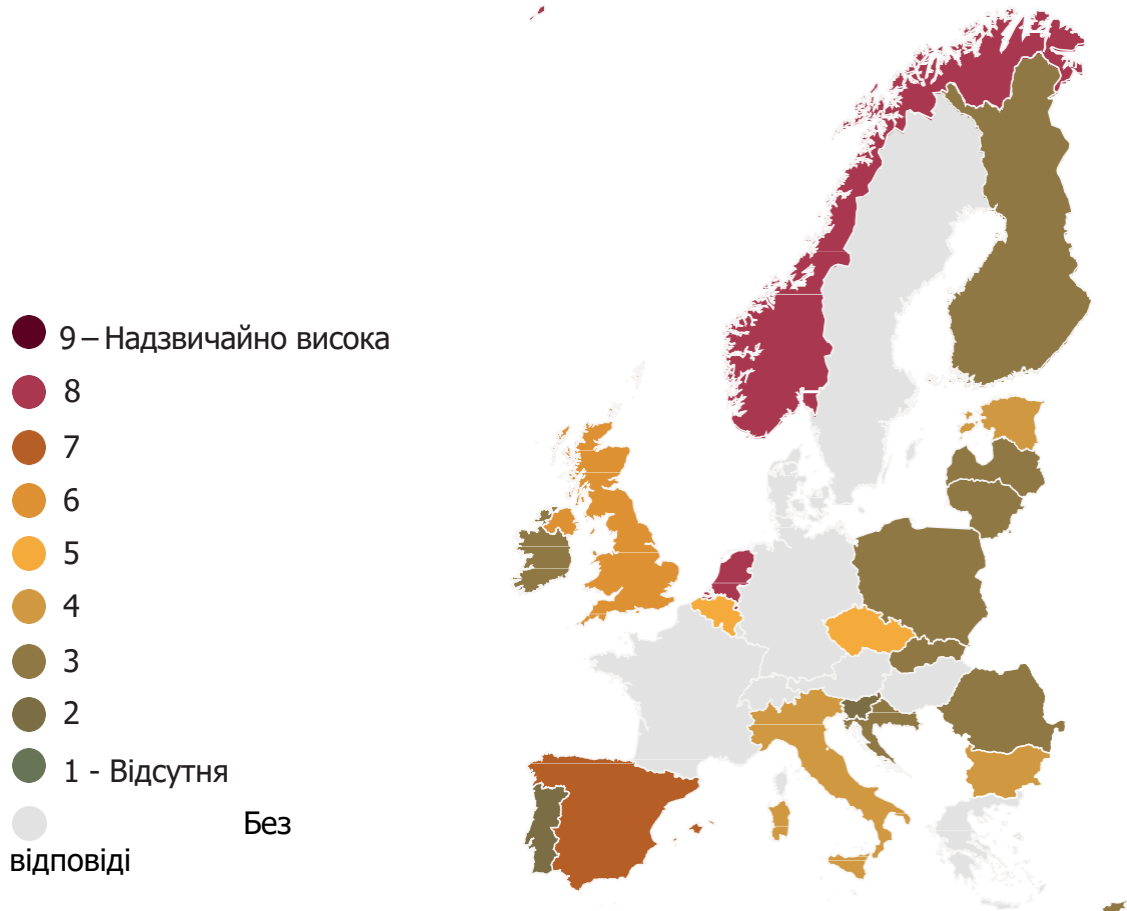
Джерело: Результати опитування національних ПФР, проведені авторами дослідження.

³⁰ Hawala — це система грошових переказів, яка функціонує поза традиційними банківськими системами, в якій особа А звертається до постачальника послуг hawala, або hawaladar, і надає кошти для переказу особі Б. Потім hawaladar звертається до свого партнера, який знаходиться в місці проживання особи Б, і той переказує кошти цій особі.

³¹ Відповідь на опитування від ПФР Норвегії.

Рисунок 2: Сприйняття країнами ймовірності транскордонного CETF за межами ЄС

«Яка ймовірність транскордонної злочинної діяльності у вашій країні за підтримки юрисдикцій за межами ЄС, що сприяють фінансуванню тероризму? (Транскордонна діяльність за межами ЄС передбачає переміщення людей, товарів або коштів, а також надання послуг між державою-членом ЄС (або державами членами ЄС) та юрисдикціями за межами ЄС за допомогою фізичних або віртуальних засобів) (1 = відсутня, 9 = надзвичайно висока)».



Джерело: Результати опитування національних ПФР, проведені авторами дослідження..

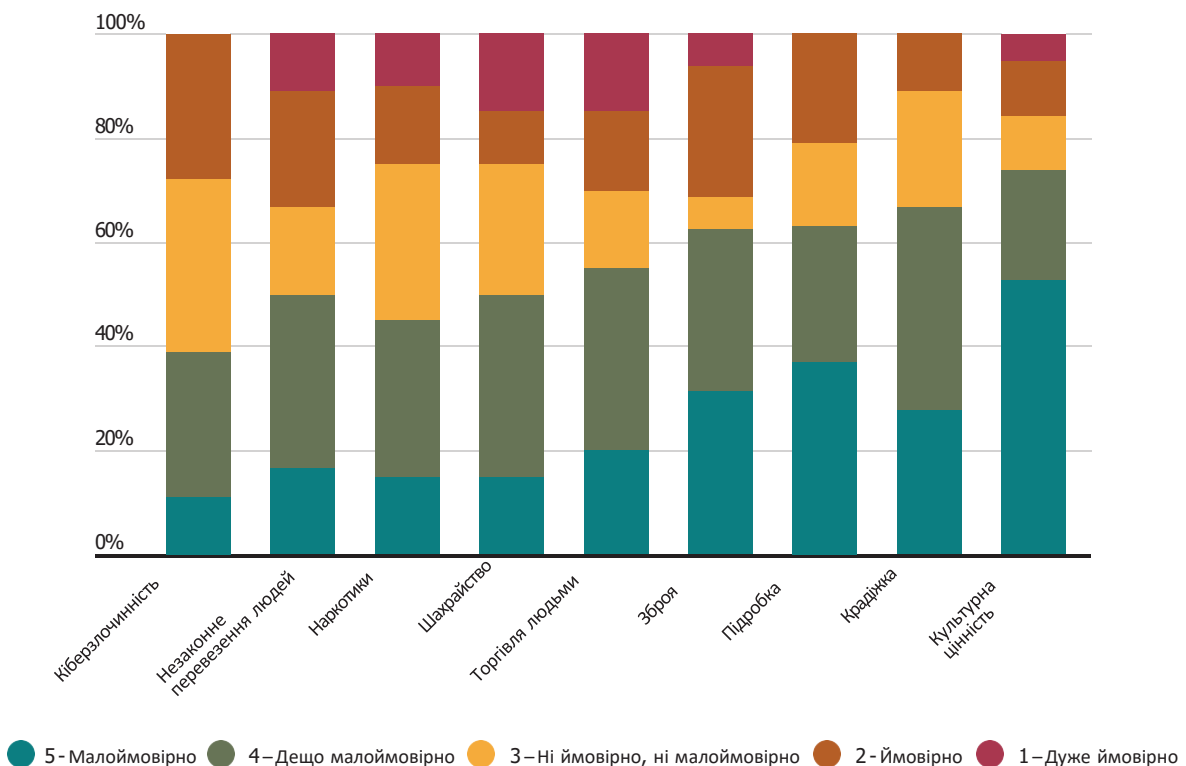
Сприйняття країнами ймовірності залучення дев'яти основних видів злочинів до фінансування тероризму відображає більш широке уявлення серед ПФР про те, що злочинність як така не є основним джерелом фінансування тероризму в їхніх юрисдикціях. Серед цих дев'яти видів злочинів³² не більше 40 % респондентів вважали, що будь-який з цих видів злочинів «ймовірно» або «дуже ймовірно» може бути пов'язаний з фінансуванням терористичної діяльності або терористичних угруповань (див. рис. 3). Країни, які повідомили про високу

³² Дев'ять видів злочинів, включених до опитування, є одними з найважливіших проблем для Європи і були взяті з Оцінки загрози серйозної та організованої злочинності Європолу за 2021 рік та пріоритетів ЄС на 2022–2025 роки у боротьбі з серйозною та організованою злочинністю. Див. Європол, Оцінка загрози серйозної та організованої злочинності в Європейському Союзі: Корупційний вплив: проникнення та підривання європейської економіки та суспільства організованою злочинністю (Люксембург: Видавничий офіс Європейського Союзу, 2021), <<https://www.europol.europa.eu/publication-events/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-socta-2021>>, доступ 19 квітня 2023 року; Рада ЄС, «Боротьба з організованою злочинністю: Рада визначає 10 пріоритетів на наступні 4 роки», прес-реліз, 26 травня 2021 р., <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/05/26/fight-against-organised-crime-council-sets-out-10-priorities-for-the-next-4-years/>>, дата перегляду: 19 квітня 2023 року.

ймовірність транскордонного зв'язку між злочинністю та тероризмом – як у межах ЄС, так і за його межами – також отримали високі оцінки за окремими видами злочинів. Наприклад, бельгійські органи влади вважають, що торгівля людьми, незаконне перевезення людей, торгівля культурними цінностями та наркотиками дуже ймовірно пов'язані з фінансуванням тероризму. Аналогічно, Норвегія вважає, що торгівля наркотиками та шахрайство дуже ймовірно пов'язані з фінансуванням тероризму, а Нідерланди дотримуються такої думки щодо торгівлі людьми та шахрайства.

Рисунок 3: Сприйняття країнами ймовірності вчинення злочинів, пов'язаних з ФТ

«Оцініть ці види злочинів за ймовірністю їхнього використання для фінансування терористичної діяльності або спеціальних терористичних угруповань у вашій країні (1 = дуже ймовірно; 5 = малоймовірно)».



Джерело: Результати опитування національних ПФР, проведені авторами дослідження

Деякі країни, які вважали ймовірність транскордонної діяльності CETF низькою, все ж дали високі оцінки окремим видам злочинів. Наприклад, Болгарія оцінила зв'язок між фінансуванням тероризму та торгівлею людьми, контрабандою, торгівлею або контрабандою підроблених товарів, а також торгівлею наркотиками, зброєю та культурними цінностями як «ймовірний». Інші юрисдикції в південно-східній Європі дали високі оцінки окремим злочинам, водночас оцінивши загальну ймовірність існування транскордонного фінансування тероризму як низьку: Хорватія вважала, що контрабанда людей та торгівля наркотиками і зброєю «ймовірно» пов'язані з фінансуванням тероризму, а Словенія вважала зв'язок фінансування тероризму з торгівлею людьми та контрабандою і торгівлею зброєю «дуже ймовірним». Це, здається, свідчить про те, що для деяких країн, особливо тих, що розташовані на Балканському півострові, існує міцна база практичних випадків, на основі якої можна зробити висновок, з яких видів злочинів терористи могли б отримати вигоду, якби вони вирішили це зробити, за відсутності доказів міцного зв'язку між злочинністю та фінансуванням

тероризму. Регіональна динаміка цих висновків також підкреслює фундаментальну проблему, а саме те, що Балканський коридор є важливим маршрутом для незаконного обігу наркотиків, зброї, інших незаконних товарів та людей. Незважаючи на те, що Італія розташована вздовж головного маршруту незаконного ввезення/торгівлі людьми через Середземне море, влада цієї країни, навпаки, вважає, що такі злочини лише епізодично пов'язані з фінансуванням тероризму. Цікаво, що Іспанія, незважаючи на те, що вона розташована вздовж подібних транссередземноморських маршрутів, вважає ризик зв'язку фінансування тероризму з такими злочинами меншим.

Кіберзлочинність є одним із найвищих за рейтингом злочинів, які, ймовірно, пов'язані з фінансуванням тероризму, але в опитуваннях ПФР є обмежена кількість доказів на підтвердження цієї оцінки. ПФР можуть мати обмежені знання про масштаби фінансування тероризму за рахунок кіберзлочинності в Європі, з огляду на відносну новизну цього виду злочинів.³³ Аналогічно, нові ризики ФТ, пов'язані з новими технологіями, також були перебільшені, а учасники процесу надмірно обережно трактували наявність лише вразливостей як реальні та наявні ризики.

Ці результати ілюструють кілька основних моментів щодо сприйняття CETF на рівні країн Європи. В Європі існують суттєві регіональні відмінності щодо занепокоєння та сприйняття CETF. Країни північно-західної Європи, включаючи Велику Британію, Норвегію, Бельгію та Нідерланди, вважають, що терористи та їхні фінансисти займаються злочинною діяльністю для задоволення своїх фінансових потреб, і сприймають ці злочини як транскордонні за своєю природою, як в межах Європи, так і за її межами. Однак вони ще не дають необхідного розуміння того, чи зв'язок між злочинністю та тероризмом відбувається через взаємодію між злочинцями та терористами, чи через участь самих терористів у злочинній діяльності. Як зазначалося вище, замість того, щоб намагатися застосувати існуючі теоретичні моделі, це дослідження буде досліджувати такі умови:

- **Сприяюча взаємодія:** випадки, коли організовані злочинні групи (ОЗГ) або інші види злочинних виконавців *підтримують* діяльність з фінансування тероризму, яку здійснюють терористи та терористичні групи.
- **Терористична злочинність:** випадки, коли усталені терористичні групи та SATs *використовують* злочинні засоби для підтримки ФТ.

Сприяюча взаємодія

Оцінка CETF на рівні ЄС найкраще відображена у Звітах Європолу про ситуацію та тенденції у сфері тероризму (TE-SATs) та у Звітах про загрози, пов'язані з тяжкими та організованими злочинами (SOCTA), які останніми роками розглядали можливість існування подібного зв'язку. У цих документах Європол постійно наголошує, що «ключові мотиви» терористів і злочинців «залишаються переважно різними», що унеможливорює створення тривалого зв'язку. Відповідно, Європол доходить висновку, що «існує небагато доказів систематичної співпраці між злочинцями та терористами» і що ця взаємодія, схоже, має переважно «транзакційний» характер.³⁴

³³ Див. «Крок за кроком: вплив нових технологій на ризики фінансування тероризму», RUSI Окремі документи (квітень 2022 р.), с. vii.

³⁴ Європол, Оцінка загрози серйозної та організованої злочинності Європейського Союзу (2021), стор. 25; Європол, Звіт Європейського Союзу про ситуацію та тенденції тероризму (TE-SAT) 2021 (Люксембург: Офіс публікацій Європейського Союзу, 2021), стор. 31.

Коли респондентів цього дослідження попросили оцінити ймовірність існування зв'язку між злочинцями та ФТ, менше ніж 30% висловили впевненість у наявності такого зв'язку. Географічний розрив у відповідях є разучим: країни Північно-Західної Європи знову схилилися до вищої ймовірності того, що кримінальні актори пов'язані з ФТ, порівняно з країнами Південної та Східної Європи (див. рис. 4). Частковим винятком є Італія, що відображається у її занепокоєнні щодо зв'язків, які формуються як між вітчизняними, так і між іноземними організованими злочинними групами та особами, яких розслідують за можливу причетність до терористичних організацій.³⁵

взаємодією між ОЗГ та ісламістськими учасниками.³⁸

Окрім компонентів для атак, одним із основних видів товарів, які злочинці постачають терористам, є підроблені документи, що можуть використовуватися і як корисний інструмент для ФТ. Підроблені документи охоплюють спектр від паспортів та інших форм ідентифікації до так званих «breeder documents» — адміністративних документів, таких як свідоцтва про народження, реєстраційні записи про шлюб, трудові та посвідки на проживання, які можуть бути використані для шахрайського отримання інших документів, що посвідчують особу.³⁹ Справи, пов'язані з наданням підроблених документів, зазвичай стосуються складних, мультиюрисдикційних схем, у межах яких джихадистські терористи отримують такі документи для сприяння контрабанді мігрантів (як прибутковому бізнесу) або для приховування особи окремих терористів.⁴⁰ Як і інші форми ресурсного забезпечення тероризму, підробка документів здебільшого є кримінальною послугою, що надається терористам одноразово. При цьому надавач послуг іноді недостатньо (а подекуди й навмисно) поінформований про особу свого клієнта.⁴¹ За місяць до терористичних атак у Парижі в листопаді 2015 року бельгійська поліція виявила в Брюсселі підпільну фабрику, яка виробляла сотні підроблених ідентифікаційних карток, водійських посвідчень і карток соціального страхування. Серед вилучених підробок були фальшиві документи, виготовлені для «суперосередку», що організував напади в Парижі (2015 р.) та Брюсселі (березень 2016 р.).⁴² Як і в цьому випадку, підроблені документи можуть бути використані для отримання кредитів, а джихадисти часто подорожують із фальшивими паспортами. Під час судового процесу у Бельгії, пов'язаного з нападами в Парижі, одному з обвинувачених інкриміновано постачання фальшивих документів.⁴³

Отримання підроблених документів від злочинців безпосередньо пов'язане з ФТ, оскільки воно дає терористам змогу отримувати додаткове фінансування, сприяючи вчиненню інших прибуткових злочинів. Водночас правоохоронні органи повинні враховувати, що інші види послуг, які надають злочинці, також мають значення. Прикладом є придбання зброї: хоча це більше стосується ресурсного забезпечення, ніж фінансування, доступ до зброї залишається критичним. Дослідження показують, що, зважаючи на закритий характер чорного ринку зброї, «тільки терористи з належними кримінальними зв'язками» можуть придбати вогнепальну зброю, особливо військового зразка, на нелегальних ринках ЄС.⁴⁴ Аналогічно, виявлено використання терористами маршрутів контрабанди мігрантів для пересування до та через ЄС.⁴⁵ Знову ж таки, хоча ці послуги не передбачають фінансової вигоди для терористів, вони є актуальними, враховуючи витрати коштів, пов'язаних з цими злочинцями, та ключові послуги, які вони отримують в обмін на подальшу свою діяльність.

³⁸ Експерт з питань європейської організованої злочинності підняв питання про те, чи це нібито небажання ОЗГ взаємодіяти з терористами виявляється лише під час взаємодії з джихадистами, і чи зіткнуться злочинці з такою ж ситуацією, постачаючи праворадикальні екстремістів.

³⁹ Європол, «Підробка адміністративних документів та торгівля ними», <<https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-statistics/crime-areas/forgery-of-administrative-documents-and-trafficking-therein>>, у доступі: 18 квітня 2022 року.

⁴⁰ Відповідь на опитування від ПФР Італії; обговорення з національною поліцією Іспанії, 8 червня 2022 р.

⁴¹ Обговорення з Європолом, 5 липня 2022 обговорення з ПФР Бельгії, 10 травня 2022 р.

⁴² Басра та Нейман, «Кримінальне минуле, Терористичне майбутнє», стор. 37.

⁴³ Reuters, «У Бельгії розпочався суд над підозрюваними у пособництві за паризькі теракти», 19 квітня 2022 р., <<https://www.reuters.com/world/europe/belgium-starts-trial-suspected-paris-attack-helpers-2022-04-19/>>, у доступі: 22 квітня 2022 р.

⁴⁴ Нільс Дюке та Кевін Горіс, «Придбання вогнепальної зброї терористами в Європі: результати дослідження та політичні рекомендації проєкту SAFTE» (Брюссель: Фламандський інститут миру, 2018), с. 134; Емілі Офтедал, «Фінансування джихадистських терористичних осередків у Європі» (К'еллер: Норвезький інститут оборонних досліджень, 2015), с. 37.

⁴⁵ Європол, Звіт про ситуацію та тенденції тероризму у Європейському Союзі (TE-SAT) 2022, с. 19.

Такі зв'язки, як правило, є епізодичними та інструментальними, тобто ґрунтуються на ситуативній взаємній вигоді між злочинними синдикатами та терористами, і передбачають витрачання коштів останніми в обмін на матеріальні ресурси, необхідні або для проведення атак, або для отримання додаткових доходів. Зв'язки між злочинністю та ФТ частіше охоплюють окремих злочинців, ніж великі кримінальні мережі. Європол підтверджує, що зв'язки з великими злочинними структурами у ФТ трапляються рідше.⁴⁶ Великий обсяг діяльності організованої злочинності може певною мірою маскувати переміщення незаконних товарів і послуг, але підозра на причетність до тероризму призводить до залучення підрозділів з протидії тероризму, які мають значніші ресурси та кращі технічні можливості, що підвищує ймовірність перехоплення злочинного агента.

Також спостерігається обережність з боку ОЗГ у взаємодії з терористами через ризик привернення небажаної уваги з боку правоохоронних та розвідувальних органів. Ця обережність, ймовірно, є однією з причин обмеженої пропозиції зброї для терористів і потреби в особистих зв'язках для доступу до таких мереж.

Попри нестачу доказів систематичної співпраці між злочинцями та терористами в ЄС,⁴⁷ відсутність «системності» не робить цю взаємодію несуттєвою з погляду протидії фінансуванню тероризму (ПФТ). Без можливості використовувати ресурси кримінального середовища — часто через злочинне оточення терористів — вони були б ще більш обмежені у доступі до матеріалів, необхідних для організації атак, та у здатності генерувати доходи.

Терористична злочинність

Європейські правоохоронні органи та ПФР виявили осіб, пов'язаних із терористичними організаціями, які самі активно беруть участь у злочинній діяльності, отримуючи кошти через шахрайські схеми, крадіжки, контрабанду людей, торгівлю наркотиками та інші види злочинів. На відміну від сприяючої взаємодії з ОЗГ, спрямованої на ширше ресурсне забезпечення, злочини, у яких терористи діють самостійно, мають конкретну мету — залучення коштів.

Відповіді респондентів були загалом однорідними у своїх оцінках ФТ, пов'язаного із злочинцями (див. рис. 4), і злочинною діяльністю, при цьому остання включала використання терористами тактик організованої злочинності (див. рис. 5). Бельгія та Болгарія повідомили про дещо більшу ймовірність ФТ, пов'язаного із злочинною діяльністю, ніж ФТ, у якому задіяні безпосередньо злочинці. Це свідчить про те, що в цих країнах частіше фіксують випадки, коли терористи самостійно застосовують злочинні тактики з метою отримання фінансування для операційних чи організаційних потреб. Зокрема, у випадку Бельгії та сусідньої Франції добре задокументовано тенденцію, за якої SATs забезпечують операційне фінансування через дрібну злочинність, особливо серед молодих екстремістів, які переміщуються між джихадистським та кримінальним середовищем.⁴⁸

⁴⁶ Європол, Звіт про ситуацію та тенденції тероризму у Європейському Союзі (TE-SAT) 2021.

⁴⁷ Там само, с. 31.

⁴⁸ Див. Пітер Нойманн, «Не слідуй за грошима: проблема війни з фінансуванням тероризму», Закордонні справи (том 96, № 4, липень/серпень 2017 р.), с. 98. Прикладами у книзі Раймера та Редхеда «Нова норма» є справа Саїда та Шерифа Куаші, які напали на офіси журналу Charlie Hebdo у Парижі у 2015 році та придбали зброю за рахунок доходів від торгівлі наркотиками та незаконної торгівлі підробленими товарами. Також наводився приклад Аюба Ель-Хаззані, який мав попередні кримінальні судимості та чий напад на міжміський поїзд між Парижем та Брюсселем був принаймні частково профінансований за рахунок дрібного пограбування та продажу наркотиків. Раймер та Редхед, «Нова норма», с. 10.

Рисунок 5: Сприйняття країнами наявності взаємозв'язку між злочинною діяльністю та фінансуванням тероризму

«У вашій країні, наскільки ймовірним є існування взаємозв'язку між злочинною діяльністю та фінансуванням тероризму? (1 = відсутня, 9 = надзвичайно висока)».



Джерело: Результати опитування національних ПФР, проведені авторами дослідження

Дві виняткові ситуації заслуговують на увагу. Ірландська влада вважає, що взаємозв'язок між злочинцями та злочинною діяльністю у контексті CETF є поширеним, проте бачить обмежені можливості для здійснення таких дій через міжнародні або внутрішньоєвропейські кордони. Це свідчить про те, що CETF на острові Ірландія має географічно обмежений характер, що стосується лише Республіки Ірландія та Великої Британії, що є очікуваним з огляду на локалізовану природу CETF для дисидентських республіканських груп, які є головним джерелом занепокоєння щодо фінансування тероризму на острові. Другий випадок стосується Іспанії, де влада повідомляє про високу ймовірність транскордонної CETF як у межах ЄС, так і поза ним, але низьку ймовірність існування прямого взаємозв'язку між злочинцями або злочинною діяльністю та фінансуванням тероризму. Одним із можливих пояснень може бути те, що Іспанія визнає високий рівень транскордонної злочинності та, відповідно, підозрює наявність фінансування тероризму серед цих значних потоків злочинних операцій, але має обмежені докази цього.

Аналіз ПФР Італії підкреслює, що CETF у цій країні найчастіше спостерігається тоді, коли учасник організованого злочинного угруповання має загальну прихильність до терористичної ідеї та

може реалізувати її шляхом фінансової підтримки.⁴⁹

Хоча ці результати не свідчать про відсутність злочинності як джерела фінансування, вони підтверджують, що терористичні групи та SATs зазвичай використовують широкий і різноманітний спектр джерел надходжень.⁵⁰ Це відповідає очікуванням, особливо враховуючи, що північно-західна Європа має одну з найбільших концентрацій відомих ісламістських мереж та нещодавніх терористичних атак.⁵¹ Крім того, націоналістичні та лоялістські терористи, які діють в Ірландії та Великій Британії, добре відомі тим, що вдаються до організованої злочинності для фінансування своєї діяльності,⁵² що підкреслює силу реакції з боку цих країн.

Для виявлення відмінностей у динаміці між залученням у злочинність терористичних груп та SATs, подальший аналіз «терористичної злочинності» подано в окремих розділах, присвячених кожній типології учасників.

Злочинна діяльність на рівні груп

Не є несподіваним висновком цього дослідження те, що групи, подібні до ОЗГ, демонструють виняткові можливості у зборі коштів серед терористичних організацій, залучених до CETF у Європі, та, ймовірно, є основними прикладами взаємозв'язку між злочинністю і тероризмом, визначеними у межах так званої школи «трансформації», описаної вище.

Випадок із дисидентськими республіканськими групами у Північній Ірландії становить особливий інтерес з огляду на їхні розвинені можливості у здійсненні фінансування тероризму, що ґрунтується на злочинній діяльності. Ірландські органи повідомляють, що ці терористичні групи фінансували та продовжують фінансувати свою діяльність шляхом здійснення різних кримінальних дій, зокрема, відмивання пального, контрабанди тютюнових виробів та виготовлення підробленої валюти.⁵³

В інших випадках члени Робітничої партії Курдистану (РПК), за наявною інформацією, беруть участь в організованій злочинній діяльності, такій як відмивання коштів, рекет, вимагання та наркоторгівля.⁵⁴ У 2012 році Управління з контролю за іноземними активами Міністерства фінансів США (OFAC) внесло трьох громадян Молдови до списку Спеціально визначених наркоторговців (SDNT), які діяли від імені РПК. Одного з них ідентифікували як високопоставленого члена РПК та водночас учасника румунського наркокартелю.⁵⁵ Крім того,

⁴⁹ Відповідь на опитування від ПФР Італії.

⁵⁰ Раймер і Редхед, «Нова норма»; Девіс, «Незаконні кошти».

⁵¹ Згідно з останніми даними Європолу, у 2021 році Франція, Німеччина та Швеція зазнали найбільшої кількості терористичних атак у ЄС, причому найчастіше напади здійснювалися джихадистами. Див. Європол, Звіт про ситуацію та тенденції тероризму в Європейському Союзі (TE-SAT) 2022, с. 7.

⁵² Спеціальний комітет Палати громад у справах Північної Ірландії, Четвертий звіт «Фінансування тероризму в Північній Ірландії», <<https://publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmniaf/978/97803.htm>>, доступ отримано 1 березня 2023 р.; Міністерство фінансів Ії Величності та Міністерство внутрішніх справ, «Національна оцінка ризиків відмивання коштів та фінансування тероризму 2020», грудень 2020 р., <<https://www.gov.uk/government/publications/national-risk-assessment-of-money-laundering-and-terrorist-financing-2020>>, доступ отримано 1 березня 2023 р., с. 44–6.

⁵³ Відповідь на опитування ПФР Ірландії.

⁵⁴ Європол, Звіт про ситуацію та тенденції тероризму в Європейському Союзі (TE-SAT) 2022, с. 74.

⁵⁵ Міністерство фінансів США, «Міністерство фінансів запроваджує санкції проти прихильників Робочої партії Курдистану (РПК), пов'язаних з торгівлею наркотиками в Європі», прес-реліз, 1 лютого 2012 р., <<https://home.treasury.gov/news/press-releases/tg1406>>, у доступі: 19 квітня 2022 р.

за повідомленнями, РПК бере участь у торгівлі кокаїном через порт Антверпена.⁵⁶ Хоча у відкритих джерелах є небагато прикладів причетності членів РПК до наркоторгівлі у Європі. Однак, іспанські органи підтвердили факти збору коштів РПК шляхом вимагання через насильницьке стягнення так званих «громадських» або «революційних» податків у турецьких діаспорних громадах в ЄС.⁵⁷ Подібна діяльність зафіксована і у Франції, де представники курдської діаспори зазнавали тиску з боку бойовиків РПК з метою примусити їх робити фінансові внески на користь групи, виходячи з оцінки їхніх доходів.⁵⁸ За оцінками французьких органів, у південно-східній Франції РПК щорічно збирає таким чином близько 2 мільйонів євро.⁵⁹

«Хезболла» є ще одним терористичним учасником, що має значну вагу у кримінальному світі, і тому класифікується як терористична група типу ОЗГ.⁶⁰ Згідно з даними Європолу, мережа колаборантів, створена «Хезболлою» в ЄС, «підозрюється в управлінні транспортуванням та розповсюдженням незаконних наркотиків до ЄС, у торгівлі зброєю та здійсненні професійних операцій з відмивання коштів, які включають надання послуг з відмивання коштів для інших кримінальних організацій».⁶¹ Розслідування за участю семи країн призвело до арешту «топ-лідерів» європейського осередку «Хезболли» за звинуваченням у «наркоторгівлі, відмиванні коштів та закупівлі зброї для використання «Хезболлою» у Сирії»,⁶² і численні оперативники були заарештовані за їхню участь у «відмиванні коштів, наркоторгівлі, підробці валюти та незаконному обігу контрафактного одягу, а також інших незаконних схемах» у країнах по всій Європі.⁶³ Проте, незважаючи на численні розслідування високих обсягів злочинної діяльності з боку груп типу ОЗГ, таких як РПК або «Хезболла», високі стандарти доказової бази, необхідні в суді для встановлення зв'язку з ФТ, часто призводять до того, що винесені вирoki стосуються організованої злочинної діяльності, без визнання зв'язку з визначеною терористичною організацією. Водночас Європол і національні правоохоронні органи вважають, що участь РПК та «Хезболли» у зазначеній організованій злочинній діяльності є систематичною і становить значну частину їхнього фінансування».⁶⁴

Групи типу ОЗГ, що здійснюють фінансові операції в Європі, цілком можуть мати найбільший слід у сфері CETF, але їхня здатність до залучення коштів непропорційна тому незначному

⁵⁶ Хасан Есен, «Мережу контрабанди наркотиків РПК викрито в Бельгії», агентство Anadolu, 2017, <<https://www.aa.com.tr/en/europe/pkk-drug-smuggling-network-busted-in-belgium/899976>>, у доступі: 20 квітня 2022 року.

⁵⁷ Обговорення з представником Національної поліції Іспанії.

⁵⁸ На нещодавньому судовому процесі в Парижі 11 членів РПК були засуджені за фінансування тероризму шляхом таких видів вимагання, коли членам громади погрожували тілесними ушкодженнями або виключенням з громади, якщо вони не заплатять. Див. AFP, «Onze cadres du PKK jugés pour «financement du terrorisme» en France» [«Одинадцять членів РПК судять за фінансування тероризму у Франції»], 4 квітня 2023 р., <<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1968400/france-onze-cadres-pkk-proces-financement-terrorisme>>, у доступі: 19 квітня 2023 р.; Голос Америки, «Французький суд засудив 11 турецьких курдів за фінансування тероризму РПК», 14 квітня 2023 р., <<https://www.voanews.com/a/french-court-convicts-11-turkish-kurds-of-pkk-terror-financing/7051348.html>>, у доступі: 19 квітня 2023 р.

⁵⁹ Голос Америки, «Французький суд засудив 11 турецьких курдів за фінансування тероризму РПК».

⁶⁰ Військова гілка «Хезболли» визнана ЄС терористичною організацією. Див. «Список терористів ЄС», <<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/terrorist-list/>>, у доступі: 26 квітня 2023 року.

⁶¹ Європол, Звіт про ситуацію та тенденції тероризму в Європейському Союзі (TE-SAT) 2022, с. 20.

⁶² Метью Левітт, «Загроза фінансування ліванської «Хезболли» в Європі», Дослідницький брифінг проекту CRAAFT № 1, 2020, с. 3.

⁶³ Там само, с. 2.

⁶⁴ Обговорення авторів з Європолом, 1 вересня 2022 року. За словами Левітта, падіння цін на нафту та проблеми всередині країни змусили Іран «скоротити свій річний бюджет для «Хезболли» на цілих 40% на початку 2009 року», що змусило групу інвестувати в максимізацію прибутку від вже існуючих злочинних підприємств у Європі. Левітт, «Загроза фінансування ліванської «Хезболли» в Європі», с. 1.

рівню насильницької загрози, яку ці групи становлять, принаймні в межах Європи. Насильницькі дії, які здійснюють дисидентські ірландські республіканські групи, перебувають на історично низькому рівні з огляду на численні чинники, зокрема демографічні зміни та поточну політичну ситуацію у Великій Британії та у зв'язку з Brexit, що можна було б вважати фактором, який допомагає республіканській справі. У той час як політичні структури більшості дисидентських ірландських республіканських груп здійснюють збір коштів через пожертви на політичні кампанії тощо, їхні військові підрозділи є досить слабкими і не можуть ризикувати відчуженням своїх прихильників через масштабну, насильницьку організовану злочинну діяльність.⁶⁵ Навіть якби ситуація змінилася, малоімовірно, що насильство у Північній Ірландії могло б вплинути на країни поза межами Великої Британії та Ірландії, що робить їхню загальну загрозу для Європи доволі стриманою».

РПК та «Хезболла» продовжують реалізовувати політичні проекти, що мають коріння на Близькому Сході та в Анатолії, і за поточних умов малоімовірно, що вони здійснюватимуть насильницькі атаки в Європі.⁶⁶ Щодо РПК, Федеральне відомство з охорони конституції Німеччини встановило, що прихильники цієї організації в Німеччині зосереджені на зборі коштів як для покриття організаційних витрат структур РПК у Німеччині, так і для переказу коштів до бази РПК у Туреччині з метою фінансування насильницьких атак. Щорічна кампанія зі збору коштів у 2020–2021 роках встановила новий рекорд: було зібрано орієнтовно 16,7 млн євро. Водночас невідомо, яка частина цих коштів залишилася в Німеччині для покриття витрат, пов'язаних з організаційними структурами РПК, а яка була переказана до Туреччини.⁶⁷

Підтримка тероризму за кордоном

Подібно до ОЗГ, які використовують Європу як фінансовий плацдарм для забезпечення операцій за кордоном, існує чимало прикладів того, як територіально контрольовані терористичні угруповання, зокрема «Ісламська держава» або «Аль-Каїда», отримували вигоду від донорів чи фінансистів у Європі, які переказували кошти, здобуті злочинним шляхом, зокрема шляхом шахрайства. Традиційною шахрайською схемою, що використовується терористами, є шахрайство у сфері соціального забезпечення.⁶⁸ Це було підтверджено ірландськими органами, які встановили, що кошти, отримані шляхом шахрайства із соціальними виплатами, переводилися особам, пов'язаним з ісламськими терористичними організаціями.⁶⁹ У деяких випадках шахрайство стосувалося незаконної оренди державного житла третім особам. У Великій Британії були зафіксовані випадки зловживання програмою кредитування «Bounce Back» у період пандемії Covid-19 із подальшим використанням коштів для фінансування тероризму.⁷⁰ Зокрема, один із лондонських перукарів переказав тисячі

⁶⁵ Обговорення авторів з представником правоохоронних органів, 10 травня 2022 року.

⁶⁶ Європол, Звіт про ситуацію та тенденції тероризму в Європейському Союзі (TE-SAT) 2022, с. 74. Атаки «Хезболли» за межами її рідного регіону на Близькому Сході зазвичай спрямовані проти ізраїльських та єврейських цілей. Її остання атака в Європі була спрямована проти групи ізраїльських туристів у Болгарії у 2012 році. Див. Euractiv, «Зв'язки з «Хезболлою» помічені під час нападу на ізраїльський автобус у Болгарії у 2012 році», 22 вересня 2020 р., <<https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/hezbollah-links-seen-in-2012-israeli-bus-attack-in-bulgaria/>>, у доступі: 26 квітня 2023 р.

⁶⁷ Федеральне міністерство внутрішніх справ та батьківщини, «Короткий зміст Звіту про захист Конституції за 2021 рік: факти та тенденції», с. 41–2, <<https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/publikationen/EN/reports-on-the-protection-of-the-constitution/2022-06-brief-summary-2021-report-on-the-protection-of-the-constitution.pdf?blob=publicationFile&v=3>>, у доступі: 7 березня 2023 року.

⁶⁸ Ніколас Райдер, «Фінансування тероризму, спричинене шахрайством: занедбане досьє», Проєкт CRAAFT, дослідницький брифінг 4, 2020.

⁶⁹ Відповідь на опитування від ПФР Ірландії.

⁷⁰ Ще в квітні 2020 року влада Німеччини почала розслідування щодо ймовірного шахрая, пов'язаного з

фунтів стерлінгів, отриманих за цією державною схемою підтримки малого бізнесу, на користь терористичної організації «Ісламська держава».⁷¹

Вох 1: Шахрайство на підтримку терористичних груп за кордоном – Іспанія⁷²

Розслідування, проведене іспанськими органами влади, що охоплювало радикалізаційні та ідеологічні мережі у соціальних мережах, виявило складну шахрайську схему, пов'язану з транскордонною злочинною діяльністю терористів у Європі. Було встановлено групу компаній, що займалися торгівлею халяльним м'ясом і діяли в Данії. Двоє з учасників були данськими громадянами; один із них загинув у Сирії, приєднавшись до «Ісламської держави». Після повідомлення данських органів влади Іспанія підтвердила, що компанії входили до підприємницької мережі, яку звинувачували у шахрайстві з ПДВ на суму 1,5 млн євро. Органи влади Данії встановили, що частина коштів була використана для придбання дронів, які могли бути застосовані бойовиками «Ісламської держави» для отримання фотографій потенційних цілей. Розслідування банківських рахунків учасників мережі показало, що кілька з них були залучені до шахрайства зі страховими виплатами за нібито дорожньо-транспортні пригоди. Кількість страхових випадків зростає, зокрема через оплату поїздки одного з учасників мережі до Малі, щоб приєднатися до афільованої з «Аль-Каїдою» групи, де він набув відомості завдяки своєму військовому досвіду в Іспанії.

Шахрайство з банківськими картками є ще одним поширеним методом, який використовують терористи. Британський бойовик «Ісламської держави» Абдель-Маджед Абдель Барі був заарештований у 2020 році в Іспанії після повернення із сирійсько-іракської зони конфлікту⁷³ та виявився у компанії ще двох терористів, які займалися шахрайством із банківськими картками.⁷⁴ Терористи отримували дані зламаних карток з даркнету та використовували їх для скоєння фінансових махінацій. Прибутки від цієї діяльності спрямовувалися на покриття витрат іноземних терористичних бойовиків, які поверталися до Європи.

Терористи також відомі тим, що використовують та/або час від часу зловживають легальним бізнесом для залучення незаконних коштів із метою фінансування тероризму. В Італії, наприклад, автосалон вживаних автомобілів використовувався для виписування фіктивних рахунків, а частина незаконних прибутків була переказана до компаній з імпорту-експорту, які, за повідомленнями, перебували під контролем терористичних організацій, які базувалися на

войовничим ісламістським рухом, який зловживав 18 000 євро державної допомоги. Дивіться новини RTL, «Hassprediger Soll Sich Corona-Soforthilfe für «Honig-Handel» Erschlichen Haben» [«Проповідник ненависті нібито отримав екстрену допомогу від коронавірусу для «торгівлі медом»], 20 квітня 2020 р., <<https://www.rtl.de/cms/corona-soforthilfe-fuer-erfundenen-honig-handel-kassiert-berliner-hassprediger-droht-mit-klage-keine-stellungnahme-4525140.html>>, у доступі: 2 лютого 2023 р.

⁷¹ Деніел Томас, «Суд повідомив, що позики на боротьбу з Covid у Великій Британії використовувалися для фінансування ІДІЛ», Financial Times, 3 травня 2022 р., <<https://www.ft.com/content/00cce9e9-9252-466a-8001-3ca68d920247>>; Служба боротьби з тероризмом, «Чоловіка із Західного Лондона засуджено за терористичні злочини», 6 січня 2023 р., <<https://www.counterterrorism.police.uk/west-london-man-convicted-of-terrorism-offences/>>, у доступі: 19 квітня 2023 р.

⁷² Відповідь на опитування ПФР Іспанії. Див. також El Confidencial, «La célula yihadista que se financiaba en Melilla defraudando con pollo en Dinamarca» [«Терористичний осередок фінансувався в Мелільї за допомогою шахрайських операцій з курятиною в Данії»], 7 травня 2019 р., <https://www.elconfidencial.com/espana/2019-05-07/celula-yihadista-fraude-iva-pollo-dinamarca-melilla_1975606/>; та El Confidencial, «Propaganda, siniestros falsos y artes marciales: Así trabajaba la célula de Melilla» [«Пропаганда, фальшиві нещасні випадки та бойові мистецтва: як працювала камера Melilla»], 7 травня 2019 р., <https://www.elconfidencial.com/espana/2019-05-07/celula-melilla-yihad-fraude-iva-propaganda_1975766/>, у доступі: 10 червня 2022 р.

⁷³ Reuters, «Іспанія спіймала репера, який став бійцем Ісламської держави», 22 квітня 2020 року.

⁷⁴ Відповідь на опитування ПФР Іспанії.

Близькому Сході.⁷⁵ Складні шахрайські схеми, що потребують спеціалізованої мережі, трапляються нечасто; однак задокументовані випадки демонструють спроможність терористів розвивати власну злочинну експертизу.

Злочинна діяльність серед SATs

В останні роки дедалі більше уваги приділяється ролі дрібної та неорганізованої злочинності у контексті тероризму, у зв'язку зі зміною терористичного ландшафту в Європі та зростанням ролі SATs.⁷⁶ Тут важливим є використання аналітичних підходів «мережі» та «середовища» для розуміння злочинної поведінки SATs. Хоча «Ісламська держава» несла величезні організаційні витрати на утримання свого «Халіфату» в Сирії та Іраку, серед своїх прихильників за кордоном вона стимулювала створення вільних мереж, клітинкових структур і проведення «низьковартісних» атак.⁷⁷ Насправді 90% джихадистських змов у Європі між 1994 та 2013 роками містили елемент самофінансування, і майже половина з них була повністю самофінансована.⁷⁸ Джихадисти заохочували використання «звичайної» злочинності для залучення коштів. Дохід від крадіжок чи будь-яких інших злочинів сприймається як *ghanimah* — «воєнна здобич», а його легітимність підкріплюється ідеєю «позбавлення невірних власності».⁷⁹ Дослідження фінансування SATs підкреслюють поширеність дрібного шахрайства як джерела надходжень для цих злочинців.⁸⁰ Крім того, у зв'язку з тим, що злочинне минуле окремих осіб дозволяє їм постачати терористичним структурам певні ресурси, деякі аналітики вважають, що у сфері фінансування джихадисти зазвичай просто вдаються до того, що їм знайоме, тобто методи збору коштів відображають їхнє власне кримінальне минуле. Саме так було у випадку з терористами, причетними до нападу на редакцію *Charlie Hebdo*, які фінансували атаку через продаж контрафактних товарів.⁸¹ Іноді використання злочинності є частиною «modus vivendi» конкретної особи, коли звернення до злочину стає складовою стилу життя певного злочинця.⁸²

Підсумок

SETF задовольняє специфічні потреби терористичних організацій та SATs. Співпраця з ОЗГ є каналом для отримання матеріалів, які важко здобути іншим шляхом, тоді як участь у власній злочинній діяльності забезпечує терористам фінансові надходження, що згодом використовуються для покриття організаційних або операційних потреб. Постійний акцент на трансформації терористів у кримінальні підприємства часто призводив до того, що спостерігачі недооцінювали поодинокі випадки залучення терористів до злочинності. Проте для правоохоронних органів життєво важливо розуміти всі потоки доходів, які можуть дозволити терористу здійснити успішний напад.

Разом із тим виникає цікава дискусія щодо реального рівня загрози від терористичних організацій, які мають стабільні кримінальні схеми й мало ймовірно атакуватимуть ЄС, наприклад, «Хезболла» або РПК. Європейським органам влади доведеться визначати, скільки уваги та ресурсів варто виділяти на протидію фінансуванню терористичних загроз (через

⁷⁵ Відповідь на опитування ПФР Італії.

⁷⁶ Раймер і Редхед, «Нова норма».

⁷⁷ Басра та Нойманн, «Кримінальне минуле, майбутнє терористів».

⁷⁸ Офтедал, Фінансування джихадистських терористичних осередків у Європі, с. 19.

⁷⁹ Басра та Нойманн, «Кримінальне минуле, майбутнє терористів», с. 35.

⁸⁰ Раймер і Редхед, «Нова норма»; Кітінг і Кін, «Чіткіший образ».

⁸¹ Union des Fabricants, «Contre-Façon et Terrorisme: Rapport 2016» [«Контрафакція та тероризм: звіт за 2016 рік»], с. 16, <https://www.inpi.fr/sites/default/files/rapport-a-terrorisme-2015_fr.pdf>, у доступі: 12 січня 2023 р.

⁸² Обговорення з іспанською Громадською гвардією.

злочинну діяльність), які створюють мінімальний ризик насильства безпосередньо на території Європи.

Вох 2: Праворадикальний екстремізм і злочинність

Дослідження виявило небагато доказів зв'язку між праворадикальними екстремістами та злочинністю. Джерела їхніх доходів здебільшого легальні і включають пожертви, продаж товарів та пропагандистських матеріалів, а також організацію музичних концертів, фестивалів та турнірів зі змішаних єдиноборств.⁸³

У 2021 році FATF опублікувала звіт «Фінансування етнічно чи расово мотивованого тероризму». Серед потоків фінансування, розглянутих у звіті, FATF приділила увагу залученню правих екстремістів до злочинної діяльності, такої як пограбування, шахрайство та наркоторгівля.⁸⁴ Втім, наведені випадки були обмеженими й застарілими. У тому ж році Європол відзначив перетин між правими екстремістами та ОЗГ, зокрема у сфері закупівлі зброї та наркоторгівлі.⁸⁵ Один із таких транснаціональних каналів зброї, включно з військовими зразками, було ліквідовано у південній Іспанії наприкінці 2020 року. Було заарештовано трьох осіб, серед яких — громадянин Німеччини, пов'язаний із праворадикальним екстремізмом та неонацистськими мережами, у якого вдома виявили колекцію нацистських предметів, уніформу та прапори.⁸⁶

Більшість випадків, відображених у звітах FATF та Європолу за 2020 рік, стосувалися байкерських чи мотоциклетних банд. У Мальорці (Іспанія) було заарештовано 16 членів United Tribuns Nomads — іспанського відділення міжнародної організації, пов'язаної з наркоторгівлею та торгівлею людьми для сексуальної експлуатації. Частина прибутків групи у Іспанії використовувалася для фінансування участі її членів у насильницьких акціях праворадикальних екстремістів, зокрема футбольних хуліганів та неонацистських угруповань.⁸⁷ У Німеччині увага була зосереджена на неонацистській байкерській банді Turonen. У червні 2022 року кількох її членів заарештували за участь у торгівлі наркотиками й зброєю, вилучивши активи на суму близько 3,3 млн євро.⁸⁸

Байкерські банди є винятком серед праворадикальних екстремістів, оскільки вони мають тісніші зв'язки з кримінальним фінансуванням. Ідеологічна складова їхньої діяльності поступається передусім прибутковим кримінальним інтересам. Такі угруповання нагадують ОЗГ з екстремістською ідеологією, але мало ймовірно, що вони мають прямий зв'язок із терористичними атаками. Водночас їхні зв'язки з іншими праворадикальними організаціями можуть сприяти створенню фінансових мереж, а запаси зброї, які вони накопичують, становлять привабливе джерело для можливих закупівель з боку терористів-

⁸³ Том Кітінге, Флоренс Кін та Кайла Ізенман, «Збір коштів для правоекстремістських рухів», журнал RUSI (том 164, № 2, 2019).

⁸⁴ FATF, «Фінансування тероризму з етнічними або расовими мотивами», червень 2021 р., с. 18.

⁸⁵ Європол, Звіт про ситуацію та тенденції тероризму в Європейському Союзі (TE-SAT) 2021, с. 31.

⁸⁶ Guardia Civil, «La Guardia Civil interviene en Málaga un arsenal de armas del narcotráfico» [«Цивільна гвардія вилучила в Малазі арсенал зброї, пов'язаної з торгівлею наркотиками»], прес-реліз, 29 грудня 2020 р., <<https://www.guardiacivil.es/es/prensa/noticias/7705.html>>, у доступі: 12 грудня 2022.

⁸⁷ Європол, «16 членів банди United Tribuns Nomads Street Gang заарештовано в Іспанії», прес-реліз, 24 січня 2020 р., <<https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/16-members-of-united-tribuns-nomads-street-gang-arrested-in-spain>>, у доступі: 13 грудня 2022 р.

⁸⁸ Аксель Геммерлінг, «Aufstieg und Ende der “Bruderschaft Thüringen”» [«Розквіт і падіння «Братства Тюрінгії»], MDR, 29 червня 2022 р., <<https://www.mdr.de/nachrichten/thueringen/bruderschaft-turonen-garde-neonazi-prozess-encrochat-lka100.html>>, у доступі 12 грудня 2022 р.

однодумців.⁸⁹

⁸⁹ Див. Стівен Раймер, «Короткозорість щодо фінансування ультраправих: чому нам потрібно переосмислити ПФТ», RUSI Emerging Insights, 16 січня 2023 року.

III. Політичні рішення та заходи правоохоронних органів

Це дослідження ризиків і загроз, пов'язаних із CETF, відображає підхід, відповідно до якого з загальноєвропейської політичної перспективи загальний рівень зв'язків між злочинністю та фінансуванням тероризму є обмеженим. Осередки реальних та сприйнятих загроз зосереджені у країнах північно-західної Європи, де найбільш значущими є випадки фінансування операційної діяльності SATs через дрібну злочинність, а також ситуації, коли укорінені терористичні групи застосовують тактику, властиву ОЗГ, з метою фінансування тероризму. Враховуючи, що це не є проблемами на рівні всього ЄС, постає питання: наскільки добре сам ЄС здатен реагувати на них? Попри те, що низка інституцій та органів ЄС, зокрема Європол, уповноважені протидіяти організованій злочинності та фінансуванню тероризму, CETF обґрунтовано не розглядається як головний пріоритет. У цьому сенсі чинна політична рамка, ймовірно, є адекватною та пропорційною.

Разом із тим, у тих країнах, де CETF становить проблему, вона виглядає відчутною та всеосяжною, особливо у випадках, коли терористичні групи, які знаходяться у Європі, займаються злочинною діяльністю для отримання доходів і пересилання цих коштів за кордон з метою фінансування терористичної діяльності. Це породжує питання: чому юрисдикції, де CETF викликає найбільші занепокоєння, досі не розв'язали це питання? Найбільшим стримуючим фактором може бути те, що національні органи безпеки та правоохоронні структури, які мають провідну роль у протидії тероризму, прагнуть висувати обвинувачення саме за антитерористичним законодавством, а не за нормами кримінального права. Хоча таке штучне розмежування нелегальних видів діяльності на «терористичні» та «кримінальні» може бути необхідним організаційним принципом для інституцій безпеки та правопорядку, воно, безумовно, ускладнює розуміння феномена загрози.⁹⁰ З огляду на це, якщо суб'єктів, що становлять загрозу можна було б реально розглядати одночасно як терористичні групи і як організовані злочинні групи, це могло б розширити можливості для дестабілізації та руйнування CETF.

Реакція на рівні ЄС

Інституції ЄС виявляють інтерес до потенційних зв'язків між тероризмом і злочинністю щонайменше протягом останнього десятиліття,⁹¹ і поява та природа можливої взаємодії між

⁹⁰ Обговорення авторів з Управлінням ООН з наркотиків і злочинності, Відень, 2 червня 2022 р.

⁹¹ Тамара Макаренко, «Злочинність і тероризм у Європі: зв'язки між терористичними та організованими злочинними групами в Європейському Союзі», звіт для Генерального директорату Європейського парламенту з питань внутрішньої політики, жовтень 2012 р., с. 8, <<https://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201211/20121127ATT56707/20121127ATT56707EN.pdf>>, у доступі: 18 жовтня 2022 р.

цими явищами поступово набувають дедалі більшої ваги у політиці ЄС.⁹² Європол неодноразово відзначав ці зв'язки у своїх останніх аналітичних оглядах загроз — Оцінці загроз від серйозної та організованої злочинності (SOCTA) 2021 року та Звіті про ситуацію з тероризмом у ЄС (TE-SAT) 2022 року,⁹³ попри певні відмінності у тональності й акцентах цих двох звітів, обидва вони вказують на відносно низьке значення CETF для ЄС. Це, у свою чергу, формує контекст політичної реакції, яка розглядає серйозну та організовану злочинність (SOC) та протидію фінансуванню тероризму (ПФТ) переважно як два відокремлені напрями.

Серйозна та організована злочинність (SOC)

У випадку із серйозною та організованою злочинністю (SOC) ЄС зосередився переважно на заходах високого рівня, спрямованих на вдосконалення транскордонного співробітництва між правоохоронними, судовими та прикордонними інституціями держав-членів після підписання Маастрихтського договору у 1992 році.⁹⁴ Починаючи з 2010 року, ЄС визначає спільні пріоритети ризиків SOC для органів держав-членів та інституцій Союзу через Європейську міждисциплінарну платформу протидії кримінальним загрозам (EMPACT), яка працює чотирирічними циклами (поточний цикл – 2022–2025).

Серед агенцій ЄС, що відіграють ключову роль у боротьбі з SOC, найбільш значущими є Європол;⁹⁵ Євроюст (судова агенція Союзу);⁹⁶ та Фронтекс (агенція з охорони зовнішніх кордонів).⁹⁷ Вони забезпечують майданчики для спільних стратегічних оцінок, обміну практичними знаннями, координації у питаннях транскордонної політики, а також виконують окремі операційні функції. Наприклад, Європол, попри відсутність безпосередніх поліцейських повноважень, відіграє провідну роль у сприянні проведенню операцій проти ОЗГ шляхом створення Спільних розвідувальних груп та організації Спільних днів дій проти конкретних об'єктів SOC.⁹⁸

Минулого року Європейська комісія запропонувала подальше посилення цих заходів, оголосивши у квітні 2021 року першу спеціальну «Стратегію ЄС з протидії організованій злочинності на 2021–2025 роки»,⁹⁹ яка, серед іншого, зосереджує увагу на впровадженні

⁹² Майкл Плахта та Джозеф А. Ричлак, «Зв'язок між злочинністю та тероризмом: тема, що постійно повторюється в Європейському Союзі та Раді Європи», Доповідач з міжнародного правозастосовчого права (том 33, випуск 10), 2017.

⁹³ Європол, Оцінка загрози серйозної та організованої злочинності в Європейському Союзі (2021), с. 25; Європол, Звіт про ситуацію та тенденції тероризму в Європейському Союзі (TE-SAT) 2022, с. 18–20.

⁹⁴ Метью Редхед, «Об'єднуючись: ЄС посилює стратегію поліцейської діяльності», Jane's Intelligence Review, листопад 2018 р., с. 42–7.

⁹⁵ Більш детальну інформацію про Європол див. за посиланням <<https://www.europol.europa.eu>>, у доступі: 18 жовтня 2022 року.

⁹⁶ Більш детальну інформацію про Євроюст див. за посиланням <<https://www.eurojust.europa.eu>>, у доступі: 18 жовтня 2022 року.

⁹⁷ Більш детальну інформацію про Фронтекс див. за посиланням <<https://frontex.europa.eu>>, у доступі: 18 жовтня 2022 року.

⁹⁸ 1. Європол, Оперативна координація та підтримка, <<https://www.europol.europa.eu/operations-services-and-innovation/services-support/operational-coordination-support>>, у доступі: 18 жовтня 2022 року. Важливий нещодавній приклад див. у звіті про роль Європолу в міжнародних зусиллях щодо «Encrochat», зашифрованої платформи, що використовується злочинцями; Європол, «800 злочинців заарештовано в рамках найбільшої в історії правоохоронної операції проти зашифрованого зв'язку», 8 червня 2021 року, <<https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/800-criminals-arrested-in-biggest-ever-law-enforcement-operation-against-encrypted-communication>>, у доступі: 18 жовтня 2022 року.

⁹⁹ Європейська Комісія, «Повідомлення Комісії до Європейського Парламенту, Ради, Європейського економічного та соціального комітету та Комітету регіонів щодо Стратегії ЄС щодо боротьби з організованою злочинністю на

запропонованого Європейською комісією плану у сфері протидії відмиванню коштів (ПВК), про що йтиметься нижче.

ПФТ

Нинішній підхід ЄС до протидії фінансуванню тероризму (ПФТ) повністю інтегрований у його систему протидії відмиванню коштів (ПВК), яка закріплена у п'яти послідовних Директивах ЄС з протидії відмиванню коштів (AMLD), починаючи з 1990 року; остання з них була опублікована в Офіційному журналі ЄС у червні 2018 року.¹⁰⁰ Ці директиви, які мають бути імplementовані у національне законодавство, встановлюють мінімальні стандарти для держав-членів, що ґрунтуються на 40 Рекомендаціях FATF.¹⁰¹ Виконавчі агентства, згадані в попередньому розділі – Eurojust, Europol та Frontex – також мають обов'язки щодо вдосконалення обміну інформацією та спільних дій у сфері боротьби з тероризмом (СТ) у межах своїх компетенцій.¹⁰² Хоча ролі Європолу та інших правоохоронних і судових органів у цій системі найближчим часом, імовірно, залишаться незмінними, регуляторні аспекти ПВК/ФТ у ЄС, ймовірно, зазнають суттєвих реформ у найближчі роки.

Відображаючи зміни в SOC, Європейська комісія в липні 2021 року запропонувала реформований підхід до свого плану ПВК/ФТ, який, зберігаючи основні вимоги FATF – контролери приватного сектору, наглядові органи державного сектору – прагне забезпечити більшу уніфікованість моделі в усіх державах-членах. Ключові елементи плану включають створення нового загальноєвропейського органу нагляду за протидією відмиванню коштів, AML Authority, або AMLA; єдиного регламенту ЄС (часто званого «єдиним збірником правил»), що визначає обов'язки приватного сектору щодо CDD, який буде підтримуватися Комісією; та нову 6-ту директиву щодо протидії відмиванню грошей та фінансуванню тероризму, яка визначає обов'язки уряду, ПФР та наглядових органів.¹⁰³ Наразі план проходить законодавчий процес в ЄС, і якщо його буде затверджено, його елементи, ймовірно, набудуть чинності протягом наступних двох-трьох років, при цьому Комісія висловила сподівання, що AMLA буде створено в 2023 році і розпочне більшість своїх заходів у 2024 році.¹⁰⁴ Хоча жоден аспект плану не спрямований конкретно на питання протидії фінансуванню тероризму, Європейська комісія вважає, що він покращить оперативність реагування ЄС на ризики відмивання коштів та фінансування тероризму, а посилений нагляд на рівні Союзу сприятиме кращій транскордонній координації між національними наглядовими органами та ПФР, а єдиний збірник правил дозволить Комісії швидше вносити зміни до CDD приватного сектору, ніж за чинною директивою.¹⁰⁵

2021–2025 роки», 14 квітня 2021 р., <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0170&from=EN>>, у доступі: 19 жовтня 2022 р.

¹⁰⁰ Для отримання довідкової інформації див. Європейську Комісію, «Контекст ЄС щодо боротьби з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму», <https://finance.ec.europa.eu/financial-crime/eu-context-anti-money-laundering-and-counter-funding-terrorism_en>, у доступі: 19 жовтня 2022 року.

¹⁰¹ FATF, «Міжнародні стандарти боротьби з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму та розповсюдження зброї масового знищення», Рекомендація 5, с. 13.

¹⁰² Див. Євроюст, «Тероризм», <<https://www.eurojust.europa.eu/crime-types-and-cases/crime-types/terrorism>>; Європол, «Тероризм», <<https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-statistics/crime-areas/terrorism>>, у доступі: 19 жовтня 2022 року; Фронтекс, «Безпека».

¹⁰³ Європейська комісія, «Законодавчий пакет щодо протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму», 20 липня 2021 р., <https://finance.ec.europa.eu/publications/anti-money-laundering-and-counter-funding-terrorism-legislative-package_en>, у доступі: 20 жовтня 2022 р.

¹⁰⁴ Європейська комісія, «Питання та відповіді: Протидія відмиванню коштів та фінансуванню тероризму (ПВК/ФТ)», 20 липня 2021 р., <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_3689>, у доступі: 20 жовтня 2022 р.

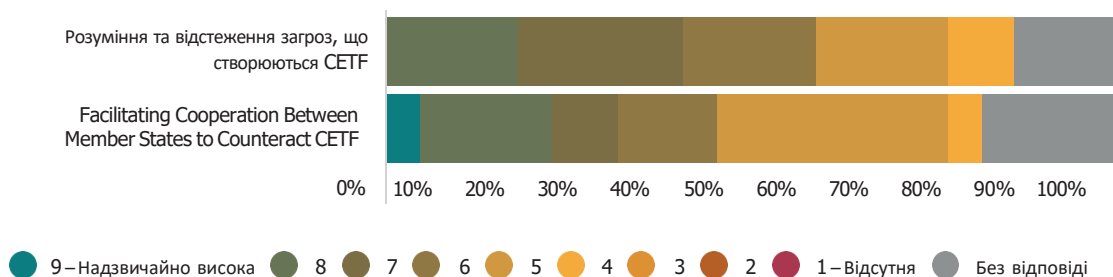
¹⁰⁵ Там само.

Поточні заходи та реалії на рівні країн

Незважаючи на постійний прогрес, досягнутий інституціями ЄС у вдосконаленні своїх зусиль у сфері протидії фінансуванню тероризму та СОС, ПФР по всій Європі висловили дещо песимістичну думку. Більше половини респондентів були незадоволені ефективністю інституцій ЄС щодо їхнього розуміння та здатності відстежувати загрози, пов'язані з СЕТФ. Аналогічні висновки були отримані щодо ефективності інституцій ЄС у сприянні співпраці між державами-членами. Як показано на рисунку 6, інституції ЄС вважаються дещо кращими у розумінні загроз, ніж у сприянні співпраці з метою їхнього пом'якшення. Це значною мірою відображає реальність, що агентства на рівні ЄС здебільшого не є оперативними, а оперативна співпраця, якщо вона відбувається, зазвичай стосується СОС, а не тероризму. Причиною останнього є постійна тенденція держав-членів діяти обережно під час проведення односторонніх або двосторонніх операцій поза рамками ЄС. Незважаючи на цю незначну відмінність, європейські ПФР не вважають ЄС особливо ефективним у виконанні жодного з цих завдань.

Рисунок 6: Сприйняття ефективності інституцій ЄС

«Як ви оцінюєте ефективність інституцій на рівні ЄС у: (i) розумінні та відстеженні загроз, пов'язаних із фінансуванням тероризму за допомогою злочинної діяльності; та (ii) сприянні співпраці між країнами-учасницями з метою протидії фінансуванню тероризму за допомогою злочинної діяльності? (1 = відсутня; 9 = надзвичайно висока)».

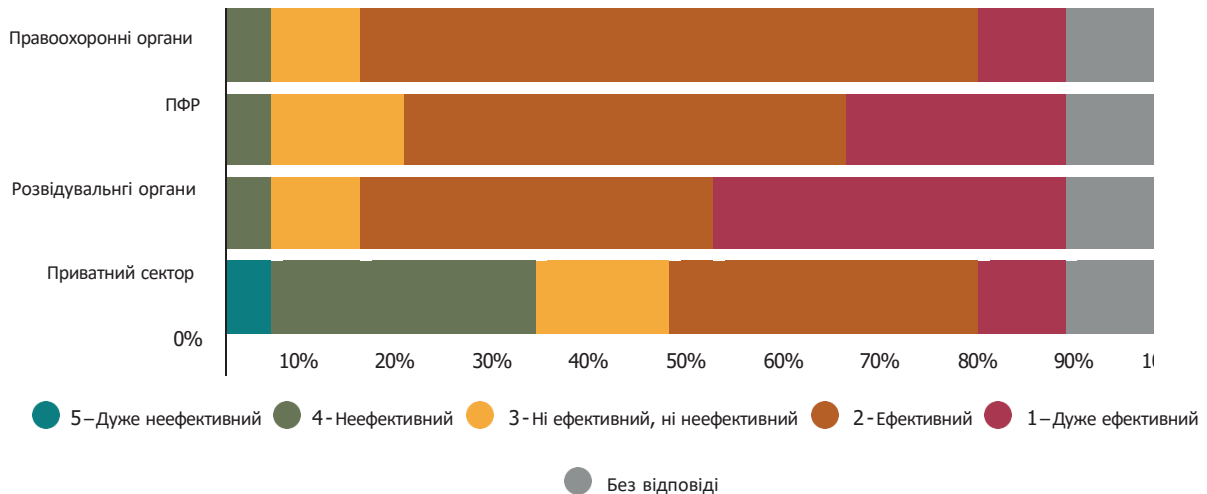


Джерело: Дослідницькі обговорення авторів, результати національного опитування ПФР.

З іншого боку, ефективність національних державних органів у виявленні перетинів між ФТ та злочинністю була оцінена дуже високо (рис. 7). Понад 70% учасників ПФР оцінили зусилля правоохоронних органів, ПФР та розвідувальних служб у боротьбі з фінансуванням тероризму, що здійснюється за допомогою злочинної діяльності, як ефективні або дуже ефективні, причому останні отримали найвищу оцінку. Аналогічні результати були отримані в оцінці співпраці між ПФР та правоохоронними органами: 90% респондентів оцінили співпрацю як високу або дуже високу.

Рисунок 7: Сприйняття ефективності сектору у виявленні перетинів злочинності та тероризму

«Оцініть ефективність кожного з цих учасників системи протидії фінансуванню тероризму у вашій країні у виявленні зв'язків між фінансуванням тероризму та злочинністю (1 = дуже ефективний; 5 = дуже неефективний)».



Джерело: Дослідницькі обговорення авторів, результати національного опитування ПФР.

Може здатися не дивним, що національні агентства високо оцінюють свою роботу, проте це все одно є важливим висновком щодо довіри до державного сектору в усіх державах-членах. У майже 40 % країн інший ключовий учасник режиму СТФ, приватний сектор, не отримав таких позитивних оцінок. Таким чином, приблизно половина держав-членів визнала всіх ключових учасників режиму СТФ ефективними або дуже ефективними. Це свідчить про відносно високий рівень довіри до їхнього розуміння поточної ситуації з загрозами, причому всі відповідні суб'єкти вважаються такими, що успішно виконують свої обов'язки.

Незважаючи на ключову роль приватного сектору в системі СТФ, майже половина учасників ПФР оцінили зусилля приватного сектору у боротьбі з фінансуванням злочинності як неефективні. Аналогічно, співпраця з приватним сектором була оцінена дуже низько: 70% вважають її ефективність низькою або середньою. Ці результати можна інтерпретувати по-різному, вказуючи на реальні провали з боку приватного сектору або на можливу несправедливу оцінку його діяльності. У випадках, коли приватний сектор визнається неефективним, виникає питання щодо негативного впливу цієї сприйманої неефективності на розуміння загрози з боку державного сектору. В рамках режиму СТФ приватний сектор виконує важливу роль зі збору та обміну фінансовою інформацією шляхом подання звітів про підозрілі операції/транзакції (SAR/STR) до відповідних органів. Якщо виконання цієї відповідальності дійсно є незадовільною, це може поставити під сумнів, наскільки державний сектор може бути впевненим у своїй загальній оцінці CETF як незначного ризику.

Оцінка

Оскільки це дослідження виявило, що загальний рівень CETF в Європі є помірним, а найбільше занепокоєння викликають географічно сконцентровані та пов'язані з терористичною злочинністю терористичні групи (ОЗГ), які використовують складні методи збору коштів, поточні заходи на рівні ЄС та держав-членів можна вважати в цілому відповідними до рівня ризику. З огляду на це, складні, ресурсомісткі та загальноєвропейські операції, такі як спільна

оперативна група в рамках Європолу, порівнянна з його спільними розвідувальними групами, розгорнутими проти цілей SOC, навряд чи дадуть значних результатів. Проте серйозні ознаки того, що терористичні організації типу ОЗГ збирають великі суми коштів, займаючись SOC в Європі, ставлять завдання щодо розробки цілеспрямованих, оптимальних заходів реагування на CETF.

Реакція ЄС та окремих країн відображає розрізнений підхід до боротьби з фінансуванням тероризму та терористичними організаціями, що в кінцевому підсумку гальмує зусилля проти головних загроз тероризму в Європі. Збір розвідувальної інформації та напрямок розслідувань проти відомих терористичних угруповань типу ОЗГ, таких як Хезболла та РПК, визначаються тим, чи кваліфікується діяльність як SOC, чи як ФТ. Опитані правоохоронні органи та ПФР повідомили про більший обсяг ресурсів, що виділяються на справи, пов'язані з тероризмом, з більшою фінансовою та матеріальною підтримкою справ протидії тероризму або ПФТ, а також про існування законодавства щодо протидії тероризму, яке дозволяє використовувати слідчі методи, що виходять за межі тих, які доступні для розслідувань SOC, що не мають виявленого зв'язку з ФТ. Незважаючи на це, кілька опитаних правоохоронних органів описали обставини на національному рівні, за яких докази потенційного зв'язку з фінансуванням тероризму у справі про організовану злочинну групу можуть бути приховані в ході розслідування, а в разі висунення кримінальних звинувачень – і в ході судового переслідування. Прокурори можуть вирішити не висувати звинувачення у фінансуванні тероризму у справі про економічну злочинність, якщо елемент фінансування тероризму недостатньо розслідуваний або якщо ймовірність засудження за звинуваченням у фінансуванні тероризму набагато нижча, ніж за звинуваченням у економічній злочинності.¹⁰⁶ Більш високі стандарти доказування та тягар доказування, пов'язані із засудженням за звинуваченням у фінансуванні тероризму, змусили деяких прокурорів приховувати цей аспект справи в суді, в результаті чого зв'язки між злочином і фінансуванням тероризму, які були виявлені розвідкою, не були підтверджені в відкритому суді.¹⁰⁷ Це сприяє виникненню «темної цифри»¹⁰⁸ невідомих або недостатньо досліджених елементів ФТ у справах про SOC та можливому спотворенню справжнього масштабу зв'язків між злочинністю та ФТ, які є найбільш актуальними для Європи.¹⁰⁹

Негативні наслідки цієї «темної цифри» посилюються тим, що європейські правоохоронні органи перебувають у не вигідному становищі в боротьбі з діяльністю CETF, яка підтримує терористичну діяльність за межами Європи. Оскільки такі випадки виходять за межі виключної юрисдикції європейських правоохоронних органів та ПФР, Європол стикається із суттєвими проблемами в обміні інформацією з відповідними третіми країнами. Ці виклики пов'язані як із законністю такого обміну, що вимагає укладення оперативних угод із третіми країнами, так і з політичною волею до передачі розвідувальної інформації без впевненості, що вона залишиться виключно в руках надійних партнерів.¹¹⁰ Знову ж таки, особливі характеристики

¹⁰⁶ В інших випадках небажання висувати звинувачення у фінансуванні тероризму або тероризмі пояснюється негативним впливом таких звинувачень або вироків на права людини обвинуваченого. Обговорення авторів з ПФР Фінляндії, 16 серпня 2022 року.

¹⁰⁷ Обговорення авторів з Європолом, 1 вересня 2022 р.; обговорення авторів з ПФР Нідерландів, 5 вересня 2022 р. Минулі кримінальні провадження проти відомих членів Хезболли в Нідерландах відбувалися за такою схемою.

¹⁰⁸ У кримінології та соціології «темна цифра» або «темна фігура» злочину означає невідому кількість злочинів або правопорушень, про які не повідомлено, визнання яких ставить під сумнів надійність офіційної статистики як засобу вимірювання злочинності. Див. статтю «темна цифра злочинності» у виданні John Scott (ред.), *A Dictionary of Sociology*, 4-те видання (Оксфорд: Oxford University Press, 2014).

¹⁰⁹ Кілька фахівців з ПФТ та SOC з різних правоохоронних органів та ПФР висловили занепокоєння щодо ізолюваних підходів та їхнього впливу на судові процеси. Однак вони попросили залишити їхні імена в таємниці, щоб не підірвати поточні зусилля в їхніх юрисдикціях.

¹¹⁰ Це було виділено як особлива проблема стосовно європейських операцій РПК в рамках CETF та розвідданих, що належать турецьким органам влади. Обговорення авторів з Європолом, 1 вересня 2022 року.

груп типу ОЗГ, які використовують Європу як фінансову базу для фінансування насильницької діяльності в ближньому сусідстві Європи, роблять це особливим викликом для Європи. Обмежений та напружений міжнародний обмін інформацією перешкоджає подальшому розслідуванню потенційних зв'язків ФТ з виявленою діяльністю SOC. Те, що оперативна діяльність терористичних угруповань типу ОЗГ зосереджена переважно на цілях у ближньому сусідстві Європи, допомагає пояснити певну функціональну толерантність до використання цими угрупованнями Європи як фінансової бази, доки насильство відбувається в інших регіонах.

Ці обставини ставлять цікаве завдання: як найкраще запобігти використанню європейських ринків терористичними угрупованнями типу ОК для цілей CETF, за відсутності чіткої загрози насильства, яка б спонукала органи влади на рівні ЄС та держав-членів переглянути заходи протидії CETF з метою реагування на цю загрозу.¹¹¹ Подальша гармонізація між державами-членами ЄС залишається основним підходом блоку до вдосконалення контролю за фінансуванням тероризму,¹¹² проте реагування на фінансування тероризму, пов'язаного з економічною та фінансовою діяльністю, має мало спільного з впровадженням стандартів протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму або змінами в законодавстві, що виявляє недоліки більшості структур на рівні ЄС у сфері управління цією проблемою. Проблема CETF в Європі має неминучу динаміку поза межами ЄС, що ускладнює роботу нинішньої інституційної організації, в рамках якої тероризм, радикалізація та ФТ розглядаються як внутрішні питання, що належать до компетенції Генерального директорату ЄС з питань міграції та внутрішніх справ (DG HOME) та правоохоронних органів. Реагування на CETF вимагатиме співпраці з іншими органами ЄС, які зазвичай не використовуються для досягнення результатів у протидії фінансуванню тероризму, наприклад, внесення змін до політики щодо третіх країн у сфері дипломатії та застосування санкцій.

Якщо ЄС та його традиційні підходи до протидії фінансуванню тероризму не підходять для ефективного реагування на специфічні виклики, пов'язані з фінансуванням європейського тероризму, то що ж можна сказати про самі держави-члени? Резолюція Ради Безпеки ООН 2482 (2019) та Гаазькі передові практики щодо зв'язку між транснаціональною організованою злочинністю та тероризмом підкреслюють необхідність комплексного підходу національних органів влади до зв'язку між злочинністю та тероризмом, включаючи те, що відбувається за межами країни. Що стосується конкретно CETF, ПФР Італії є хорошим прикладом для інших органів влади на національному рівні завдяки своєму глибокому аналізу STR, пов'язаних з ФТ, який включає:

- Аналіз ризиків тероризму та фінансування тероризму, що виходять з сусідніх юрисдикцій, як всередині ЄС, так і в його найближчому оточенні.
- Аналіз конкретної діяльності SOC, яка найімовірніше може бути використана для фінансування тероризму.
- Пріоритетність розробки STR у вигляді пакетів фінансової розвідки для

¹¹¹ На нещодавній конференції з питань протидії фінансуванню тероризму в Європі, організованій проектом CRAAFT, було зазначено, що «подальші покращення [режиму ЄС щодо протидії фінансуванню тероризму] навряд чи будуть реалізовані до того дня, коли боротьба з фінансуванням тероризму стане центральним елементом більш широких стратегій держав у сфері боротьби з тероризмом, або до того, як наступний терористичний акт змусить систему знову вступити в дію». Див. Gonzalo Saiz і Stephen Reimer, «Переоцінка фінансування тероризму в 2022 році (RAFT22)», звіт про конференцію RUSI, 17 січня 2023 року, с. 2.

¹¹² Аналіз пакету ПВК/ФТ за липень 2021 року, проведений проектом CRAAFT, підкреслює це і пропонує можливість правильного діагнозу (недостатня узгодженість між державами-членами), але застосованого до неправильного пацієнта (ПФТ, на відміну від недавньої історії Європи, яка характеризується суттєвими провалами ПФК у великих фінансових установах). Див. Mara Wesseling, «ЄС та протидія фінансуванню тероризму: правильний діагноз, неправильний пацієнт?», Дослідницький брифінг проекту CRAAFT, 8-й випуск, 2021 р.

правоохоронних органів, що стосуються фінансових каналів, найбільш вразливих до зловживання фінансуванням тероризму, включаючи неформальні системи переказу грошей, такі як hawala.¹¹³

Звичайно, для того щоб калібрувати національні системи ПФТ таким чином, щоб вони краще відповідали загрозам CETF, необхідно залучити приватний сектор. Як вже зазначалося раніше в матеріалах CRAAFT,¹¹⁴ надання приватному сектору оперативної інформації та вказівок, необхідних для визначення пріоритетів збору фінансової розвідки, є необхідним першим кроком для підвищення ефективності протидії фінансуванню тероризму. Для тих юрисдикцій, які повідомляють про високий рівень занепокоєння щодо фінансування тероризму, така взаємодія повинна бути зосереджена на інформуванні приватного сектору про тактики злочинного збору коштів терористичними угрупованнями типу ОЗГ, а також про те, як SATs фінансують свою оперативну діяльність за допомогою дрібних злочинів.

¹¹³ Відповідь на опитування від ПФР Італія.

¹¹⁴ Раймер і Редхед, «Нова норма», с. 34.

IV. Основні висновки та рекомендації

ОСНОВНІ ВИСНОВКИ ЦЬОГО ДОСЛІДЖЕННЯ покликані узагальнити характер і значення CETF у Європі як пріоритету у сфері протидії фінансуванню тероризму (ПФТ), а також оцінити відповідність політики та дій правоохоронних відповідей. Розроблені рекомендації з політики повинні слугувати для зміцнення здатності ЄС захищатися від окремих видів шкоди, заподіяної CETF, як це показано у цьому дослідженні.

Ключовий висновок 1: Попри загалом низьку оцінку масштабів CETF у Європі, великий нелегальний ринок, що існує паралельно з єдиним ринком ЄС, слугує економічним плацдармом для складних терористичних груп, таких як ОЗГ; головна загроза CETF для Європи. Такі групи, як «Хезболла» та РПК, збирають доходи для своїх операційних і організаційних потреб через нелегальний ринок Європи, використовуючи систематичну кримінальну діяльність для фінансування насильницьких політичних проєктів, зосереджених на територіях у близькому сусідстві.

Рекомендація 1a: Для допомоги органам ЄС у моніторингу зовнішніх контекстів стратегічного значення щодо ризиків CETF, Координатор ЄС з питань боротьби з тероризмом має щорічно готувати звіт, який окреслює ризики тероризму та фінансування тероризму за межами ЄС. Цей звіт повинен ґрунтуватися на взаємодії Координатора з третіми країнами, включатися до брифінгів Координатора для Європейської Ради та Ради ЄС, а також інформувати відповідні стратегії Європейської Комісії та наднаціональну оцінку ризиків у сфері ПВК/ФТ ЄС.

Рекомендація 1b: Наступний Звіт Європолу про терористичну ситуацію та тенденції має включати ґрунтовний аналіз CETF, зокрема характер залучених учасників, головним чином ОЗГ. Він повинен підкреслити необхідність посилення відповідей у тих державах членах, які ідентифіковано як такі, що мають більшу вразливість до цієї загрози.

Ключовий висновок 2: Інші учасники тероризму, які прагнуть отримати матеріальні ресурси, такі як підроблені документи чи зброя, вступають у випадкові та короткотривалі зв'язки з кримінальними учасниками для закупівлі таких товарів як послуги. У випадку SATs ці взаємодії часто ґрунтуються на злочинному минулому та спільному середовищі терористів, що додатково підтримує їх фінансування операційної діяльності через дрібну злочинність.

Рекомендація 2: Європейська Комісія повинна розглянути можливість включення положень у наступну AMLD, які зобов'язують держав-членів класифікувати отримання чи надання фінансової або матеріальної вигоди для цілей фінансування тероризму через злочинні засоби як «обтяжувальні обставини». Такі юридичні відповіді на взаємодії, які дозволяють терористичним групам отримувати ресурси через злочинні послуги, можуть змінити оцінку ризиків і стримати ОЗГ від надання кримінальних послуг терористичним групам чи учасникам тероризму.

Ключовий висновок 3: Шахрайство є недооціненим видом злочинів у контексті CETF у Європі, оскільки воно використовується як джерело фінансування всіма видами терористів. Від SATs, що займаються дрібним шахрайством, до ОЗГ, які здійснюють складніші шахрайські схеми, а також донорів закордонних терористичних груп. Відносна примітивність і поширеність

шахрайства робить його небезпечним, враховуючи його широкий потенціал для використання у CETF.

Рекомендація 3: Європол має організовувати Дні спільних дій EMPACT, можливо, у партнерстві з країнами, що не входять до ЄС, зосереджені на припиненні CETF, що включає дрібне шахрайство в державах-членах ЄС. Фінансові слідчі з питань протидії фінансуванню тероризму повинні брати участь у таких Днях спільних дій, щоб обмінюватися досвідом із правоохоронними партнерами, які займаються протидією ОЗГ та дрібній злочинності.

Ключовий висновок 4: Існують суттєві регіональні відмінності в оцінках державами природи та масштабів CETF. Високі рівні сприйняття ризику та занепокоєння у північно-західній Європі контрастують із набагато нижчими рівнями на сході та південному сході континенту.

Рекомендація 4a: MONEYVAL, регіональний орган FATF в межах Ради Європи, членами якого здебільшого є держави Східної та Південно-Східної Європи, має просувати збір інформації серед держав-членів щодо типологій CETF та заохочувати держави-члени до пильного моніторингу цього ризику.

Рекомендація 4b: У майбутньому MONEYVAL має замовити звіт щодо типологій CETF, щоб з'ясувати характер цього ризику серед своїх держав-членів і сприяти міжюрисдикційній співпраці та взаємодії.

Ключовий висновок 5: Поточне розуміння загроз, пов'язаних з CETF, у Європі значною мірою залежить від спільного використання типологій або тематичних досліджень між юрисдикціями, яких самих по собі недостатньо для визначення найбільших ризиків фінансування тероризму. Обмін окремими тематичними дослідженнями без ширшого збору чи аналізу даних може призвести лише до припущення, що «деякі види CETF трапляються в деяких місцях і іноді».

Рекомендація 5: Європолу слід розробити базу даних про тероризм, щоб спиратися на свої знання та обмінюватися розвідувальними даними. Звіти Європолу повинні базуватися на чітких даних, наданих державами-членами, а не на окремих свідченнях з кількох країн. Це допоможе розробляти політичні заходи на основі точного опису стану загроз, враховуючи особливості субрегіональних поглядів на ризики, які можуть не впливати на всі держави-члени.

Ключовий висновок 6: Інституційні домовленості на рівні ЄС та на національному рівні помітно розділені між видами діяльності, що займаються боротьбою з тероризмом та фінансуванням тероризму, та тими, що протидіють організованій злочинності. Ці види діяльності мають нерівні ресурси та можливості в цілому. Недоліки в обміні розвідувальними даними та спільних стратегіях призводять до стратегій розслідування та переслідування, за яких звинувачення у фінансуванні тероризму, які потенційно можуть бути висунуті, навмисно не висуваються проти терористичних груп, що скоюють організовану злочинність. Таким чином, цінна інформація про протидію фінансуванню тероризму не виноситься на відкрите судові засідання, що залишає зв'язки між злочинністю та фінансуванням тероризму прихованими або недостатньо вивченими.

Рекомендація 6: Європол разом з Фронтекс та Євроюстом повинні розробити інструментарій для встановлення інституційного мосту між підрозділами національних органів влади, що зосереджені на питаннях боротьби з серйозною організованою злочинністю (SOC) та підрозділами, зосередженими на боротьбі з тероризмом, включаючи правоохоронні органи та прокуратуру. Інструментарій має встановити робочі процедури, які дозволять стороні, що відіграє провідну роль у розслідуванні чи справі (чи то організована злочинність, чи то боротьба з тероризмом), робити це, одночасно запозичуючи досвід в іншій. Цей інструментарій має допомогти органам влади у розпізнаванні елементів організованої злочинності в розслідуваннях та справах про тероризм, у яких фінансові

аспекти та аспекти закупівель мають пріоритет поряд із загрозою життю.

Ключовий висновок 7: У цьому дослідженні приватний сектор зазнав широкої критики за неефективність у виявленні взаємозв'язків між злочинністю та фінансуванням тероризму. Дещо нелогічно, але водночас органи державного сектору сприймали власне виконання того ж завдання як адекватне або зразкове, незважаючи на те, що для формування власного розуміння загрози вони отримують від приватного сектору лише обмежені фінансові розвіддані. Якщо власні показники приватного сектору справді недостатні, це ставить під сумнів, які підстави має державний сектор, щоб виправдати свою самовпевненість.

Рекомендація 7a: Європол повинен випускати загальноєвропейські сповіщення про сучасні загрози та ризики CETF на користь приватного сектору, порівнянні з загальнодоступними сповіщеннями, що надсилаються Мережею боротьби з фінансовими злочинами США, національним ПФР. Будь-який такий механізм інформування приватного сектору повинен залучати новий орган ЄС AMLA у міру його розвитку.

Рекомендація 7b: Для того, щоб приватний сектор міг скористатися перевагами покращеного уявлення про загрози, в ідеалі реалізованого через інституційний міст, згаданий у Рекомендації 6, слід створити робочу групу в рамках Партнерства між державним та приватним секторами у сфері фінансової розвідки Європолу (EFIPPP). Ця робоча група CETF в рамках EFIPPP, у свою чергу, повинна надавати державному сектору стратегічний аналіз повідомлень про підозрілі операції приватного сектору щодо CETF для покращення їхнього розуміння загроз.

Висновок

ЧАСТО ОБГОВОРЮВАНИЙ, АЛЕ РІДКО детально вивчений у контексті фінансування

тероризму (ФТ), і ще рідше досліджений у європейському вимірі, це дослідження має на меті висвітлити значення CETF для ширшої відповіді ЄС у сфері протидії фінансуванню тероризму. Як з'ясувалося, CETF становить лише один із кількох різних методів фінансування тероризму, які застосовуються терористами в Європі, з істотними регіональними відмінностями у межах Союзу щодо того, де ризики сприймаються як найбільші. Визначення точних контурів цього ризику в європейському контексті має сприяти узгодженню значного обсягу академічної та політичної літератури з операційною реальністю, яка є значно більш обмеженою, а також допомогти у встановленні пріоритетів ПФТ. Загалом, найбільшу загрозу CETF для Європи ймовірно становлять іноземні терористичні групи, організовані за типом ОЗГ, що має викликати занепокоєння з огляду на визнану самим ЄС реактивну позицію щодо протидії ФТ,¹¹⁵ коли політичні та операційні кроки здійснюються вже після вчинення насильницьких нападів. Висновки цього дослідження свідчать, що запобігання CETF у Європі так само стосується обмеження злочинності й тероризму в межах ЄС, як і протидії цим явищам у сусідніх регіонах. Оскільки ЄС забезпечує привабливий економічний плацдарм для учасників тероризму, які спрямовують свої зусилля на цілі за межами Союзу, ЄС має відповідальність не допустити здійснення такої діяльності у власних кордонах.

¹¹⁵ Таку позицію висловив високопосадовець ЄС на конференції RAFT22 («Переоцінка фінансування тероризму у 2022 році») проєкту CRAAFT, що відбулася у листопаді 2022 року. Див. «Подорож ПФТ з 2015 року», <https://vimeo.com/774256316?embedded=true&source=video_title&owner=113623595>, у доступі: 27 квітня 2023 року.

Про авторів

Гонсало Саїз — аналітик-дослідник у Центрі досліджень фінансових злочинів та безпеки при RUSI, спеціалізується на санкціях та протидії фінансуванню загроз. Його робота зосереджена на протидії фінансуванню тероризму та насильницького екстремізму, державним загрозам через незаконне фінансування та впровадженні санкцій. Він має досвід дослідження організованої злочинності та торгівлі людьми в Європі.

Стівен Реймер — старший науковий співробітник Центру досліджень фінансових злочинів та безпеки при RUSI, де він очолює програму «Транснаціональне фінансування загроз».