

FATF



МЕЖДУНАРОДНЫЙ ПЕРЕДОВОЙ ОПЫТ

**ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЮ
НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В
ЦЕЛЯХ ФИНАНСИРОВАНИЯ
ТЕРРОРИЗМА (РЕКОМЕНДАЦИЯ 8)**

Обновленное и сокращенное издание, отражающее пересмотренные Рекомендации ФАТФ и необходимость защиты законной деятельности некоммерческих организаций (НКО) от использования в целях финансирования терроризма

Июнь 2013



ГРУППА РАЗРАБОТКИ ФИНАНСОВЫХ МЕР ПО БОРЬБЕ С ОТМЫВАНИЕМ ДЕНЕГ (ФАТФ)

Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) – это независимая межправительственная организация, разрабатывающая и популяризирующая свои принципы для защиты всемирной финансовой системы от угроз отмывания денег, финансирования терроризма и финансирования распространения оружия массового уничтожения. Рекомендации ФАТФ являются общепризнанными международными стандартами по противодействию отмыванию денег (ПОД) и финансированию терроризма (ПФТ).

Подробная информация о ФАТФ размещена на сайте:

www.fatf-gafi.org

© FATF/OECD. All rights reserved, 2013

© ФАТФ/ОЭСР. Все права защищены, 2013

© АНО «МУМЦФМ». Все права защищены,
2013

Перевод подготовлен Международным учебно-
методическим центром по финансовому мониторингу

Копирование и перевод настоящего отчета осуществляются только по предварительному письменному разрешению ФАТФ. Заявки на получение разрешения для всего документа или его отдельных частей направляются в Секретариат ФАТФ: 75775 Париж, ул. Андре Паскаля (факс: +33 1 44 30 61 37, e-mail: contact@fatf-gafi.org).

ОГЛАВЛЕНИЕ

СОКРАЩЕНИЯ	3
I. ВВЕДЕНИЕ В ПРОБЛЕМАТИКУ, СФЕРА ОХВАТА И КЛЮЧЕВЫЕ ПОНЯТИЯ.....	4
II. ПОНИМАНИЕ ПРОБЛЕМЫ	8
III. УВАЖИТЕЛЬНОЕ ОТНОШЕНИЕ К ЗАКОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НКО	9
IV. РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ	9
V. НАПРАВЛЕНИЯ СОСРЕДОТОЧЕНИЯ ВНИМАНИЯ.....	11
ФИНАНСОВАЯ ПРОЗРАЧНОСТЬ	11
КОНТРОЛЬ РАСХОДОВ	13
УПРАВЛЕНИЕ	15
VI. НАДЗОРНЫЕ ОРГАНЫ	18
ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ И СЛУЖБЫ	
БЕЗОПАСНОСТИ	19
СПЕЦИАЛЬНЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РЕГУЛИРУЮЩИЕ ОРГАНЫ.....	19
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ БАНК, ОРГАНЫ НАЛОГОВОГО И ФИНАНСОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ	20
ОБЩЕСТВЕННЫЕ НАБЛЮДАТЕЛЬНЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ И ОРГАНИЗАЦИИ	21
VII. САНКЦИИ.....	22
ПРИЛОЖЕНИЕ 1: ТИПОЛОГИИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТЕРРОРИСТАМИ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ	23
ПРИЛОЖЕНИЕ 2: КЛЮЧЕВЫЕ ЗАДАЧИ И ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ (СООТВЕТСТВУЮЩИЕ ВЫДЕРЖКИ ИЗ ПОЯСНИТЕЛЬНОЙ ЗАПИСКИ К 8-Й РЕКОМЕНДАЦИИ ФАТФ).....	26

СОКРАЩЕНИЯ

- ПОД/ФТ** – Противодействие отмыванию денег и финансированию терроризма
- ПФР** – Подразделение финансовой разведки
- ПЗР8** – Пояснительная записка к Рекомендации 8
- ЗСК** – Знай своего клиента
- НКО** – Некоммерческая организация

«ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЮ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ЦЕЛЯХ ФИНАНСИРОВАНИЯ ТЕРРОРИЗМА (РЕКОМЕНДАЦИЯ 8)»

*Обновленное и сокращенное издание, отражающее пересмотренные
Рекомендации ФАТФ и необходимость защиты законной
деятельности некоммерческих организаций (НКО) от использования
в целях финансирования терроризма*

I. ВВЕДЕНИЕ В ПРОБЛЕМАТИКУ, СФЕРА ОХВАТА И КЛЮЧЕВЫЕ ПОНЯТИЯ

1. Проблема использования некоммерческих организаций (НКО)¹ в целях финансирования терроризма затронула внимание Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), Большой семерки (G7), Организации объединенных наций, а также национальных властей во многих регионах мира. В рамках ФАТФ, имплементация Рекомендации 8 (Некоммерческие организации), по праву стала приоритетным направлением работы. ФАТФ признает намерения представителей сектора НКО сделать этот сектор и деятельность НКО прозрачными и предотвратить возможность использования НКО в целях финансирования терроризма. Кроме того, ФАТФ признает важность того, чтобы Рекомендация 8 не была неправильно истолкована или была использована в целях блокирования деятельности НКО, не имеющих отношения к финансированию терроризма, и как следствие создания тяжелых условий для работы и функционирования НКО. Там где идет злоупотребление 8-й Рекомендацией, НКО сталкиваются с проблемами при реализации своих функций.

¹ См. параграф 6, где дано определение некоммерческой организации, как то указано в Пояснительной записке к 8-й Рекомендации ФАТФ.

2. Некоммерческие организации могут иметь различные формы в зависимости от страны² и правовой системы. Среди членов ФАТФ юридически и на практике всеми законными формами некоммерческой организации, например, признаются ассоциации, фонды, комитеты по сбору средств, общественные организации, корпорации, представляющие общественный интерес, компании с ограниченной ответственностью, общественные благотворительные организации, и это только некоторые из этих форм.
3. Такое разнообразие юридических форм, а также применение подхода основанного на риске, говорит в пользу функционального, а не формального их определения. В соответствии с этим ФАТФ разработала и предложила подходы, которые помогут государственным органам максимально эффективно обезопасить неправительственные организации, занимающиеся сбором и распределением денежных средств в благотворительных, религиозных, культурных, образовательных, социальных целях, или занимающиеся другими общественно полезными и благими делами от использования или злоупотребления со стороны людей, финансирующих терроризм.
4. Меры, принимаемые для защиты НКО от использования в целях финансирования терроризма не должны мешать или препятствовать благотворительным или другим законным видам деятельности НКО и должны соответствовать изложенному в Пояснительной Записке к 8-й Рекомендации ФАТФ.³ Пояснительная Записка наравне с Рекомендацией 8, являются одним из стандартов ФАТФ. Он отражает, как полагает ФАТФ, необходимость бережного отнесения к той важной и законной

² Все указания на *страну* или *страны* также относятся и понятию - территории или юрисдикции

³ И Пояснительная записка к Рекомендации 8 и Рекомендация 8 были приняты ФАТФ в феврале 2012 года и заменили старую Специальную Рекомендацию VIII и ее пояснительную записку.

функции, которую выполняют НКО, в том числе посредством определения четких целей и принципов, на основе которых разработаны стандарты ФАТФ в этой области (см. Приложение 2).

5. Применение Рекомендации 8 должно идти в ногу с Рекомендацией 1, то есть основываться на применении риск-ориентированного подхода. Пояснительная Записка к Рекомендации 8 (ПЗР8) требует от стран выявлять, предотвращать и противодействовать случаям использования НКО в целях финансирования терроризма, используя четырехсторонний подход, включающий в себя:

- a) Информирование представителей сектора НКО о возможных рисках финансирования терроризма (параграф 5a ПЗР8).
- b) Осуществления надзора или мониторинга за сектором НКО (параграф 5b ПЗР8).
- c) Использованием эффективных методов сбора информации и проведения расследований (параграф 5c ПЗР8).
- d) Обладание достаточными возможностями для подготовки ответов на запросы из-за рубежа в отношении НКО, являющихся объектами интереса (параграф 5d ПЗР8).

6. Эти четыре элемента (информирование, надзор, сбор информации и расследования, а также наличие возможности отвечать на зарубежные запросы) касаются всех НКО, как то определено в ПЗР8:

юридическое лицо или образование или организация, которая преимущественно занята сбором или распределением средств на благотворительные, религиозные, культурные, образовательные, общественные или братские цели, или

занимающаяся другими общественно полезными и благими делами.

7. Что касается элемента b (надзор или мониторинг), то в данном случае, странам следует принимать шаги, направленные на создание системы надлежащего надзора или мониторинга за своим сектором НКО в целом, основываясь на результатах внутреннего изучения сектора НКО и оценке рисков. На практике, страны должны быть способны продемонстрировать, что требования параграфа 5(b) ПЗР8 применяются по отношению к тем НКО, которые: (1) контролируют значительную часть всех финансовых ресурсов в целом сектора НКО; и (2) на которые приходится основной объем международной деятельности. Странам также необходимо иметь в виду и ту работу, которую ведут НКО в части мониторинга своей деятельности, о чем говорится ниже в параграфе 17.
8. Также, страны должны быть уверены в том, что в отношении любого НКО подпадающего по определению *юридического лица*⁴ или *юридического образования*⁵, принятого ФАТФ, также применяются Рекомендации 24 и 25 соответственно, касающиеся прозрачности и бенефициарной собственности юридических лиц и юридических образований.
9. Это сокращенный вариант документа ФАТФ «Лучшая практика по противодействию использованию НКО в целях ФТ», который призван учесть новые Рекомендации ФАТФ, принятые в феврале

⁴ Под юридическим лицом понимается любое лицо, отличное от физических лиц, которое может установить постоянные клиентские взаимоотношения с финансовым институтом или владеет имуществом. Сюда входят компании, корпорации, фонды, товарищества или ассоциации или другие соответствующие аналогичные лица.

⁵ Под юридическим образованием понимаются трасты или аналогичные юридические образования. Например, другими аналогичными юридическими образованиями (в целях ПОД/ФТ) являются доверительные управляющие, опекуны, доверительные фонды.

2012 г., а также подчеркнуть, что принимаемые меры для защиты сектора НКО от использования в целях ФТ не должны мешать или препятствовать благотворительной деятельности НКО, о чем сказано в резюме главы ФАТФ от октября 2012 г. Следующим шагом станет проведение ФАТФ типологического исследования по данной проблематике, после которого ФАТФ еще раз пересмотрит настоящий документ, для того чтобы определить необходимость в дальнейшем его обновлении.

II. ПОНИМАНИЕ ПРОБЛЕМЫ

10. К сожалению, финансирование благотворительности – то есть сбор средств от доноров и распределение этих средств на благотворительные цели, используется для сокрытия финансирования терроризма. В некоторых случаях сама организация являлась, по сути, ширмой для того, чтобы просто-напросто переводить денежные средства террористам. Вместе с тем в других случаях, об использовании НКО в целях ФТ не знали ни доноры, ни руководящий состав, ни сотрудники самой организации, вследствие обмана со стороны отдельных сотрудников или руководителей распределявших средства по своему усмотрению. Кроме финансовой поддержки, некоторые некоммерческие организации также осуществляли прикрытие и оказывали техническую помощь в целях перемещения террористов и оружия. Ряд примеров такой деятельности приведен в Приложении к настоящему документу, часть из которых взята из типологических отчетов ФАТФ⁶. Необходимо проведение дальнейшей типологической работы по данной проблеме и взаимодействие с частным сектором.

⁶ Отчеты ФАТФ по типологическим исследованиям 2001-2002, 2002-2003, 2003-2004, и Отчет по финансированию терроризма (февраль 2008). Доступен на www.fatf-gafi.org/topics/methodsandtrends/

III. УВАЖИТЕЛЬНОЕ ОТНОШЕНИЕ К ЗАКОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НКО

11. Рекомендация 8 может быть неправильно понята или специально использована для того, чтобы ограничивать деятельность НКО не имеющую отношение к финансированию терроризма и как следствие максимально затруднить работу НКО. Там где идет злоупотребление 8-й Рекомендацией, НКО сталкиваются с проблемами при реализации своих функций. Благотворительный сектор является жизненно важным компонентом мировой экономики и многих национальных экономик и общественных систем, который дополняет деятельность государственного и частного секторов по предоставлению широко спектра общественных услуг и повышению качество жизни, а также обеспечивает защиту фундаментальных прав, таких как свобода выражения и свобода объединений.⁷ НКО также могут играть важную роль в устранении причин радикальной идеологии и следовательно являются потенциальными союзниками в борьбе с терроризмом. Мы хотим обеспечить сохранность и продолжение практики благотворительности и существования сильной и разнообразной общности институтов, через которые эта благотворительность осуществляется. В частности, важно, чтобы меры регулирования и действия не наносили вреда законной деятельности некоммерческих организаций.

IV. РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ

12. Создание настоящих лучших практик руководствуется следующими принципами:

⁷ См. например, Всеобщую декларацию Прав Человека и Международный пакт о Гражданских и Политических Правах

а) Контроль за деятельностью некоммерческих организаций осуществляется совместно, государством, благотворительной общиной, людьми, которые поддерживают благотворительность, и теми, кому эти организации служат. Надежные механизмы контроля и наличие возможных трений между некоммерческими организациями и государственными органами, на которые возложены функции по их контролю не являются препятствием общим целям и не мешают им друг друга дополнять. И те и другие стремятся к созданию прозрачности и отчетности, и в более широком смысле единому социальному благополучию и безопасности.

б) Государственный контроль и меры, принимаемые финансовыми институтами должны быть гибкими, эффективными и пропорциональными риску. Необходимо уделить должное внимание механизмам, которые снимают определенные требования с финансовых организаций, но при этом не создают лазеек для финансирования терроризма. Небольшие организации, на долю которых приходится незначительный объем собираемых благотворительных средств, а также небольшие местные ассоциации или организации которые преимущественно занимаются распределением средств среди своих членов, не обязательно должны являться предметом пристального государственного контроля.

в) Разные страны по-разному подходят к регулированию некоммерческих организаций в зависимости от конституционных, правовых, регулятивных и институциональных режимов, и любые международные стандарты или модели должны это учитывать, но в то же время единой целью должно быть обеспечение прозрачности и отчетности в методах и способах которыми некоммерческие организации осуществляют сбор и распределение средств.

Также понимается, что страны могут быть ограничены в своих возможностях регулировать религиозную деятельность.

г) Страны могут по-разному видеть то, какие виды деятельности и цели подпадают под определение «благотворительность», но все должны быть едины во мнении, что оно не должно включать в себя деятельность прямо или косвенно поддерживающую внутренний или международный терроризм, включая действия направленные на выплату поощрений или компенсаций за участие в террористических актах.

д) Сектор некоммерческих организаций во многих странах имеет представительные, саморегулируемые организации или аккредитованные общественные наблюдательные объединения или ассоциации, которые могут и должны играть роль в защите сектора от злоупотреблений, в контексте государственно-частного партнерства. Необходимо поощрять меры направленные на укрепление эффективного саморегулирования, что является одним из важных способов снизить риск использования НКО в целях финансирования терроризма.

V. НАПРАВЛЕНИЯ СОСРЕДОТОЧЕНИЯ ВНИМАНИЯ

13. Предварительный анализ материалов расследований, блокирования средств и деятельности правоохранительных органов в различных странах, дает представление о том, как использовались террористами некоммерческие организации и указывает на те места, где необходимо принятие превентивных мер, в соответствии с четырехсторонним подходом обозначенным выше в параграфе 5.

ФИНАНСОВАЯ ПРОЗРАЧНОСТЬ

14. Некоммерческие организации собирают сотни миллиардов долларов ежегодно, поступающих от доноров, и перечисляют эти денежные средства, после оплаты своих собственных административных расходов, в адрес получателей.⁸ Обеспечение прозрачности в интересах доноров, организаций и властей. Многие НКО имеют внутренние процедуры и требования, которые способствуют обеспечению прозрачности и пониманию того, как денежные средства распределяются и кто их получает. Данные получаемые в результате применения таких внутренних процедур могут служить полезной информацией также и для властей. Общий объем операций, совершаемых некоммерческими организациями в купе с желанием не создавать дополнительную нагрузку для законных организаций, как правило, определяют размер сектора, соответственно уровень риска и соответствующую степень внедрения правил и мер контроля в данной области.

Финансовая отчетность

- а) Некоммерческие организации должны вести и быть способны представить полную программу распределения бюджета, который учитывает все запланированные расходы. В этих бюджетах должны быть отражены идентификационные данные получателей, и то каким образом будут расходоваться денежные средства. Бюджет административных расходов организации также должен быть защищен от возможного злоупотребления путем аналогичного контроля, отчетности и внутренних процедур.
- б) Независимый аудит, является общепризнанным способом убедиться в том, что счета организации адекватно отражают финансовое состояние организации и, по сути, он является

⁸ Термин Получатели, относится к тем физическим лицам, или группам физических лиц, которые получают благотворительную, гуманитарную и другие виды помощи с использованием услуг НКО (Пояснительная Записка к Рекомендации 8)

лучшей в этом смысле практикой. Многие крупные некоммерческие организации проводят аудиты для того чтобы сохранить уверенность у доноров, а в некоторых странах регулирующие органы требуют от некоммерческих организаций проводить такой аудит. Там где это целесообразно, такой аудит должен проводиться для того чтобы убедиться, что НКО не используются в целях террористических групп. Необходимо отметить, что такой финансовый аудит не гарантирует того, что собранные средства, на самом деле достигнут законных получателей.

Банковские счета

- а) Считается, что лучшей практикой для некоммерческих организаций, которые работают с денежными средствами, является наличие открытых банковских счетов, хранение денежных средств на этих счетах и использование официальной финансовой системы для осуществления денежных переводов, особенно для переводов за рубеж. Где это возможно, следовательно, некоммерческие организации, которые оперируют большими суммами денег, должны использовать официальную финансовую систему для проведения финансовых операций. Применение данной лучшей практики позволит вывести счета некоммерческих организаций в официальную банковскую систему, в которой осуществляется соответствующий контроль и регулирование.

КОНТРОЛЬ РАСХОДОВ

15. Необходимость адекватного контроля деятельности некоммерческой организации крайне важна. В ряде случаев заявленные некоммерческими организациями властям программы

не были выполнены, как то было заявлено. Денежные средства на самом деле были направлены в адрес террористических организаций. Некоммерческие организации должны знать и проверять, что их средства расходуются, так как об этом было заявлено и как было запланировано.

Ходатайства

16. Ходатайства о предоставлении пожертвований должны прямо и открыто говорить донорам о целях, на которые данные пожертвования собираются. Некоммерческие организации соответственно должны обеспечить, чтобы эти средства были использованы на цели, которые были заявлены.

Контроль

17. Для того чтобы убедиться в том, что средства направлены в адрес действительного получателя, некоммерческим организациям необходимо ответить на следующие общие вопросы:

- Были ли проекты на самом деле выполнены?
- Являются ли получатели средств реальными лицами?
- Получили ли денежные средства те лица, которым эти денежные средства были направлены?
- Все ли средства, активы и недвижимость учтены?

Выездные проверки

18. В некоторых случаях финансовой отчетности и аудита может быть недостаточно для защиты некоммерческих организаций от использования в целях ФТ. Прямые выездные проверки деятельности НКО могут в некоторых случаях быть единственным способом выявить нецелевое использование средств. Проверка

деятельности на местах является одним из самых эффективных механизмов выявления любых видов обмана, включая направление средств в адрес террористов. Учитывая специфику риск-ориентированного подхода, проведение выездных проверок по всему сектору НКО не потребуется. Вместе с тем, некоммерческие организации должны отслеживать то, как выполняются их программы и соответственно как расходуются на это финансы. Там где это обоснованно, должны проводиться проверки отчетности НКО.

Зарубежные операции

19. В тех случаях, когда штаб квартира некоммерческой организации расположена в одной стране, а операция по переводу средств в пользу получателя происходит в другой стране, компетентные органы обеих стран должны стремиться к обмену информацией и координации работы по контролю или проверки таких операций в соответствии своими возможностями. Где это возможно, некоммерческая организация должна принимать соответствующие меры по предоставлению отчетности об израсходованных средствах и оказанных услугах в других странах.

УПРАВЛЕНИЕ

20. Некоммерческие организации должны быть способны задокументировать административные, управленческие и нормативные меры контроля, применяемые в отношении проводимых операций. Ключевой является роль, которую играет совет директоров и его эквивалент.

21. Много было написано об ответственности совета директоров в корпоративном мире и в последние годы значительное внимание

было уделено вопросам усиления значимости роли директоров в части соблюдения этических норм и здорового климата в работе корпорации. Директора некоммерческих организаций или лица, отвечающие за управление и контроль над руководством организацией, точно также ответственны за то, чтобы деятельность организации осуществлялось с должной осмотрительностью и соблюдением этических норм. Директора или те лица, которые осуществляют полный контроль над некоммерческой организацией, должны знать, кто действует от имени организации, в частности, это могут быть офис-директора, полномочные представители с правом подписи, а также доверительные управляющие. Директора должны соблюдать меры предосторожности, там, где следует, принимать про активные меры проверки, для того чтобы быть уверенными, что организации-партнеры и те кому они направляют денежные средства, оказывают услуги или материальную помощь не связаны с террористами или контролируются ими.

22. Директора должны осуществлять свою деятельность с должной осмотрительностью, честно выполняя возложенные задачи. Отсутствие достаточных знаний или пассивное участие в деятельности организации не освобождает директора, или того кто контролирует деятельность или бюджет некоммерческой организации от ответственности. Таким образом, директора несут ответственность за:

- Организацию и ее членов, финансовое здоровье организации и соблюдение организацией заявленного мандата;
- Тех, с кем контактирует организация, т.е. доноров, клиентов и поставщиков;

- Взаимодействие с государственными органами на всех уровнях, которые так или иначе регулируют организацию.

23. Эта мера ответственность приобретает новый смысл в свете потенциальной опасности использования некоммерческой организации в целях финансирования терроризма. Если у некоммерческой организации есть совет директоров, то он должен:

- Быть способным определить состав совета директоров и членов исполнительного комитета;
- Проводить заседания на регулярной основе, протоколировать принятые на заседаниях решения;
- Определять каким образом будут проводиться выборы в совет директоров, а также, то, каким образом директором может быть отстранен;
- Обеспечить проведение ежегодного независимого аудита финансов и счетов организации;
- Обеспечить наличие соответствующих механизмов финансового контроля за целевыми расходами, включая программы, расходы по которым осуществляются по соглашению, совместно с другими организациями;
- Обеспечить адекватный баланс между расходами на целевые программы и расходами на содержание организации, и ее управление;
- Обеспечить внедрение соответствующих процедур, которые позволят не допустить использования инфраструктуры организации и ее активов в целях поддержки или потворства террористической деятельности.

VI. НАДЗОРНЫЕ ОРГАНЫ

24. Различные органы в разных странах взаимодействуют с благотворительными организациями. Предотвращение использования некоммерческих организаций или организаций, занимающихся сбором средств в целях финансирования терроризма, исторически не являлось одной из задач их работы. Скорее вопросы надзора, регулирования и аккредитации во много до недавнего времени служили сохранением уверенности в донорах. Выявлялось нецелевое расходование средств и мошенничество, а также обеспечивалось, чтобы государственные налоговые льготы, там, где они положены некоммерческим организациям, получали соответствующие организации. В то время как существующие меры надзора достаточно просто перенести в плоскость борьбы с финансированием терроризма, они, тем не менее, нуждаются в расширении степени применения.
25. Не существует единого подхода к обеспечению прозрачности деятельности некоммерческих организаций, и разные страны используют разные подходы для достижения этой цели. В одних странах независимые благотворительные комиссии играют роль наблюдательного органа, в других странах правительственные министерства или региональные администрации напрямую вовлечены в этот процесс, и это только два примера. В одних странах существенную роль играют налоговые органы, а в других нет. В числе прочих органов власти призванных противодействовать финансированию терроризма правоохранительные ведомства и органы финансового надзора. Особняком от всех прочих органов стоят государственно-частные общественно наблюдательные объединения или ассоциации, которые играют важную роль во многих странах.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ И СЛУЖБЫ БЕЗОПАСНОСТИ

26. Некоммерческие организации, финансирующие терроризм действуют вне закона, как и любое другое лицо, осуществляющее подобные действия, следовательно, основная нагрузка по борьбе с использованием некоммерческих организаций в целях ФТ будет ложиться на правоохранительные органы и службы безопасности. Некоммерческие организации не являются исключением в части применения к ним законов, которые применяются и в отношении физических и юридических лиц.

- Правоохранительные органы и службы безопасности должны играть ключевую роль в борьбе с террористическими группами, использующими некоммерческие организации и продолжать свою деятельность по противодействию таким явлениям. Компетентные органы должны обеспечивать обратную связь с НКО в части касающейся информирования НКО о рисках их использования террористическими группами, для того чтобы НКО могли принять соответствующие меры противодействия.

СПЕЦИАЛЬНЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РЕГУЛИРУЮЩИЕ ОРГАНЫ

27. Краткий обзор, существующий практики применения специального государственного регулирования некоммерческих организаций свидетельствует о ее значительном разнообразии. В Англии и Уэльсе такое регулирование осуществляется специальной Комиссией по благотворительности. В США любое специальное государственное регулирование осуществляется на уровне штата. Страны Персидского залива осуществляют контроль за некоммерческими организациями посредством

нескольких регулирующих органов, включая правительственные ведомства и межправительственные агентства.

- Во всех случаях, должно осуществляться сотрудничество, и выстроен диалог между разными ведомствами по проблеме финансирования терроризма, особенно между теми ведомствами, которые традиционно занимаются вопросами терроризма и регулируемыми органами, которые могут не знать существующих рисков использования некоммерческих организаций в целях финансирования терроризма. Говоря более детально, эксперты по финансированию терроризма должны работать совместно с руководством ведомств, осуществляющих контроль за деятельностью некоммерческих организаций, для того, чтобы повысить уровень понимания проблемы и ориентировать эти ведомства на специфические проявления и характерные черты финансирования терроризма.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ БАНК, ОРГАНЫ НАЛОГОВОГО И ФИНАНСОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

28. Не смотря на то, что финансовые контролеры, обычно не занимаются вопросами контроля за деятельностью некоммерческих организаций, сказанное выше о важности применения к НКО требования осуществлять свои операции через официальную банковскую систему подчеркивает преимущества использования традиционной банковской системы (направление сообщений о подозрительных операциях, программа «знай своего клиента» и т.д.) в борьбе с использованием некоммерческих организаций и их злоупотреблением со стороны террористических групп.

29. В тех странах, где благотворительным организациям предоставляются налоговые льготы, налоговые органы имеют более тесное взаимодействие с благотворительной общиной. Налоговые проверки крайне важны в борьбе с финансированием терроризма, так как они позволяют сфокусироваться на финансовых аспектах деятельности благотворительных организаций.

- Страны, которые получают финансовую информацию от благотворительных организаций в целях снижения налогового бремени, должны стремиться к тому, чтобы по максимуму обмениваться такой информацией с государственными органами, вовлеченными в борьбу с финансированием терроризма (включая подразделения финансовой разведки – ПФР). Несмотря на то, что такая информация может быть чувствительной, власти должны обеспечить, чтобы информация, касающаяся использования некоммерческих организаций террористическими группами или поддерживающими их лиц, была соответствующим образом передана и принята к сведению.

ОБЩЕСТВЕННЫЕ НАБЛЮДАТЕЛЬНЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ И ОРГАНИЗАЦИИ

30. В тех странах, где существуют общественные наблюдательные объединения и организации, они являются уникальным ресурсом, которые необходимо рассматривать как центр сосредоточения международных усилий по противодействию использованию некоммерческих организаций в целях финансирования терроризма. Они не только имеют наблюдателей с опытом и знанием специфики функционирования организаций по сбору

средств, но и также напрямую заинтересованы в сохранении законности и репутации некоммерческих организаций. Они больше других участников вовлечены в процессы развития и распространения «лучших практик» для некоммерческих организаций по различным направлениям их деятельности.

31. Страны должны принимать все меры для того, чтобы вовлекать общественные наблюдательные объединения и организации в процессы разработки и внедрения лучших практик по противодействию использованию некоммерческих организаций в целях финансирования терроризма, в том числе посредством выстраивания диалога по вопросу совершенствования существующих подходов.

VII. САНКЦИИ

32. Страны должны применять существующие законы и нормативные акты или принять соответствующие законы и нормативные акты для того, чтобы эффективно и пропорционально реализовывать меры административной, гражданской и уголовной ответственности к тем, кто использует благотворительные организации в целях финансирования терроризма.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1: ТИПОЛОГИИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТЕРРОРИСТАМИ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Пример 1: Подставная некоммерческая организация

В 1996 году группа лиц, принадлежащая к религиозным террористическим группам, сформировавшимся на юго-востоке одной из стран ФАТФ (страна А), убедила состоятельных граждан других стран, проживающих по неустановленным причинам в стране А, профинансировать строительство места для богослужения. Данные состоятельные граждане подозревались в оказании помощи в сокрытии части деятельности террористической группы. Позже было установлено, что гражданин «С», являвшийся бизнесменом в строительном бизнесе, приобрел здание, которое предназначалось для размещения в нем места богослужения, сделал в нем ремонт на средства одной из своих компаний. Затем продал это здание за большую цену новому собственнику в лице Группы компаний «Ю», принадлежавшей отмеченным выше состоятельным иностранцам.

Место для богослужения, которое предназначалось для местной общины, в реальности также служило местом ночлега для подпольных «путешественников» из экстремистских кругов, а также для сбора средств. Так в частности, вскоре после того как работа по строительству места для богослужения была завершена, было установлено что оно стало получать крупные благотворительные взносы (миллионы долларов) от других состоятельных иностранных бизнесменов. Более того, сотрудник Группы компаний «Ю», как было сказано, убедил своих работодателей, что для сбора и использования крупных сумм денежных средств без привлечения внимания местных властей, больше подходит «фонд». Таким образом, для этих целей был создан фонд.

Считается также, что определенная деятельность гражданина «С», связанная с созданием и управлением многоцелевой финансовой сети (на создание которой только в стране А в 1999 году инвестиции якобы составили 53 млн. долларов США) была направлена на то, чтобы оказывать поддержку террористическим сетям. Гражданин «С» неоднократно совершал поездки одну из стран центральной Азии и в одну из стран, входящую в ФАТФ. Среди его активов – несколько компаний, зарегистрированных в стране Б, а также в других странах. Одна из этих компаний располагалась в столице страны А и являлась якобы площадкой для сбора средств. Гражданин «С» также приобрел несколько зданий на юге страны А предположительно в результате сговора с нотариусом и финансовой организацией.

Когда органы власти страны А заблокировали сделку по приобретению недвижимости на основании законодательства об инвестициях, директор финансовой организации вступился за клиента, а нотариус показал документ подтверждающий право приобретения здания, таким образом обеспечив, чтобы соответствующее разрешение было получено. Средства, заблокированные банком, затем были переведены на другой счет в банк одной из стран (не сотрудничающих в сфере борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма по определению ФАТФ) для того чтобы скрыть их источник происхождения при последующем их использовании в стране А. Несмотря на то, что формальной связи между относительно легальной деятельностью сторон в стране А и за рубежом, и финансированием террористической деятельности, осуществляемой под руководством конкретной террористической сети, не было установлено, следователи подозревают, что, по крайней мере, часть доходов от этой деятельности была использована для целей, имеющих отношение к терроризму.

Пример 2: Сбор пожертвований мошенническим путем

Одна некоммерческая организация собирала пожертвования от местных благотворительных организаций в регионе-доноре, в дополнение к деятельности по сбору средств, осуществляемой штаб-квартирой этой организации в регионе - получателе средств. Это некоммерческая организация, ложно утверждала, что собранные средства предназначались для детей-сирот и вдов.

На самом деле, финансовый директор этой организации руководил организованным процессом по сбору средств для Усамы Бин Ладена. Вместо оказания поддержки для детей-сирот и вдов, средства, собираемые в некоммерческой организации, были переданы " Аль-Каиде".

Пример 3: Филиалы обманывали штаб-квартиры

Управляющий директор одной из некоммерческих организаций в регионе – получателе средств обманул доноров из региона – донора для того, чтобы финансировать терроризм. Для того чтобы получить дополнительные средства из штаб-квартиры, филиал искажил цифры, отражающие количество детей-сирот, за которыми якобы он ухаживал путем указания имен не существующих либо умерших детей-сирот. Средства, перечисленные для несуществующих либо умерших детей-сирот, перенаправлялись в пользу террористов из Аль-Каиды.

Кроме того, филиал, находящийся в регионе – получателе, принадлежащий одной из других некоммерческих организаций, которая сама базировалась в регионе – доноре, осуществлял переправку средств в пользу известной местной террористической организации, изначально которые выделялись на проекты об оказании помощи детям-сиротам или строительство школ и мест для

богослужения. Филиал также нанимал на работу членов террористической организации и оказывал поддержку для осуществления ими поездок.

Пример 4: Использование сотрудником гуманитарной помощи служебного положения

Служащий, работающий на гуманитарную организацию в одном из пострадавших от войны регионов, использовал свое положение для того, чтобы оказать поддержку деятельности известной террористической организации из другого региона. Работая на гуманитарную организацию в качестве контролера средств выделенных на проведение работ в том регионе, он тайно познакомился с действующими там продавцами оружия. Используя свое положение как прикрытие, он провел сделку по покупке и поставке оружия террористической организации.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2: КЛЮЧЕВЫЕ ЗАДАЧИ И ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ (СООТВЕТСТВУЮЩИЕ ВЫДЕРЖКИ ИЗ ПОЯСНИТЕЛЬНОЙ ЗАПИСКИ К 8-Й РЕКОМЕНДАЦИИ ФАТФ)

Параграф 3 Пояснительной записки к 8-Рекомендации ФАТФ гласит следующее:

Основной целью Рекомендации 8 является обеспечение того, чтобы НКО не использовались террористическими организациями: (1) с целью выдать себя за законный субъект; (2) для использования законные организации в качестве каналов для финансирования терроризма, в том числе с целью избежать мер по замораживанию активов; или (3) для сокрытия или тайного отвлечения средств, предназначенных для использования в законных целях, но направленных на террористические цели. В данной Пояснительной записке подход для достижения этой цели базируется на следующих общих принципах:

а) Ранее случавшиеся и в настоящее время встречающиеся факты использования сектора НКО террористами и террористическими группами в своих целях, требует от стран принятия мер, чтобы: (1) защитить сектор от таких злоупотреблений, и (2) выявить и принять эффективные меры против тех НКО, которые либо используются террористами или террористическими организациями, либо активно поддерживают их.

б) Меры принятые странами для защиты сектора НКО от террористической угрозы не должны мешать законной благотворительной деятельности. Скорее, такие меры должны содействовать прозрачности и породить большее доверие к этому сектору в сообществе доноров и в общественной среде и в том, что деятельность благотворительных фондов и оказываемые ими услуги достигают предназначенных законных получателей.

Системы, которые способствуют достижению высокой степени прозрачности, честности и доверия общественности к тому, как управляются и функционируют все НКО, являются неотъемлемой частью обеспечения защиты сектора от использования для финансирования терроризма.

в) Меры, принятые странами для выявления и принятия эффективных действий против тех НКО, которые либо эксплуатируются террористами и или террористическими организациями, либо активно поддерживают их, должны быть направлены на предотвращение и преследование по мере необходимости в судебном порядке случаев финансирования терроризма и других форм террористической поддержки. В случае, если НКО подозревается, или явно причастно, к финансированию терроризма или других форм поддержки террористической деятельности, главным приоритетом стран должно стать проведение расследования и пресечение такого

финансирования или другой поддержки терроризма. Предпринятые в этих целях действия, должны по возможности, не сказываться негативно на невинных и законных получателях благотворительной деятельности. Однако, это не должно быть причиной не принятия срочных и эффективных действий по прекращению финансирования терроризма или других форм поддержки террористической деятельности, осуществляемой НКО.

г) Развитие отношений сотрудничества между государственным, частным сектором и сектором НКО имеет решающее значение для повышения уровня информированности и укрепления возможностей по борьбе с террористической угрозой внутри сектора. Странам следует поощрять проведение научно-исследовательских работ и обмен информацией в секторе НКО для решения вопросов, связанных с финансированием терроризма.

д) Целевой подход в борьбе с террористической угрозой сектора НКО необходим с учетом многообразия внутри отдельных национальных секторов, различных степеней уязвимости в разных частях каждого из секторов с точки зрения злоупотреблений со стороны террористов, необходимости обеспечить процветание законной благотворительной деятельности, и с учетом ограниченных ресурсов и полномочий, доступных для борьбы с финансированием терроризма в каждой стране.

е) Гибкость в разработке национальных мер противодействия финансированию терроризма в секторе НКО также необходима для того, чтобы позволить им развиваться с течением времени в условиях меняющегося характера угрозы финансирования терроризма.

