



# РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ СЕКТОРА НКО В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ФИНАНСИРОВАНИЮ ТЕРРОРИЗМА

(РАЗРАБОТАНЫ НА ОСНОВАНИИ СТАНДАРТОВ  
И ЛУЧШИХ ПРАКТИК ФАТФ)

/2018

## Оглавление

|                                                                                                            |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Введение.....                                                                                              | 3  |
| I. Стандарты ФАТФ в сфере противодействия использованию сектора НКО в целях финансирования терроризма..... | 5  |
| II. Способы незаконного использования сектора НКО в целях финансирования терроризма. ....                  | 9  |
| III. Меры, которые следует предпринимать НКО в целях противодействия угрозе использования в целях ФТ. .... | 13 |
| IV. Признаки рисков и признаки незаконного использования НКО террористическими образованиями.....          | 17 |
| V. Санкционные террористические списки Совета Безопасности ООН и российский Перечень террористов. ....     | 21 |
| VI. Обеспечение выполнения установленных норм. ....                                                        | 25 |
| Заключение .....                                                                                           | 29 |

## Введение

Несмотря на то, что за последние десятилетия мировое сообщество значительно продвинулось в борьбе с терроризмом, на сегодняшний день по-прежнему сохраняются риски вовлечения некоммерческого сектора в процесс оказания финансовой поддержки террористической деятельности ввиду привлекательности характеристик некоммерческих организаций как для отдельных террористов, так и для крупных террористических организаций.

В связи с этим Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ)<sup>1</sup> уделяет особое внимание вопросу противодействия и воспреещения использования некоммерческих организаций (НКО) в целях финансирования терроризма (ФТ). Проводятся типологические исследования, вносятся необходимые изменения в соответствующие стандарты и руководства ФАТФ.

Так, в 2014 году было завершено типологическое исследование ФАТФ «Риск незаконного использования некоммерческих организаций в террористических целях». Текст и перевод данного документа размещен на сайтах Росфинмониторинга ([www.fedsfm.ru](http://www.fedsfm.ru)), Международного учебно-методического центра финансового мониторинга (МУМЦФМ) ([www.mumcfm.ru](http://www.mumcfm.ru)) и Общественной палаты Российской Федерации (ОП РФ) ([www.oprf.ru](http://www.oprf.ru)).

На основе указанного исследования в 2015 году разработаны новые «Лучшие практики» ФАТФ в данной области (первое аналогичное руководство было выпущено в 2002 году). В 2016 году были внесены коррективы и изменения собственно в стандарты ФАТФ, к которым относятся Рекомендация 8 и Пояснительная записка к ней. Новой

---

<sup>1</sup> Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) – это независимая межправительственная организация, разрабатывающая стандарты и содействующая эффективному применению законодательных, нормативных и оперативных мер противодействия отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения, а также другим угрозам целостности мировой финансовой системы. 40 рекомендаций ФАТФ являются общепризнанными международными стандартами по противодействию ОД/ФТ/ПРОМУ.

Методологией проведения взаимных оценок ФАТФ предусмотрена в том числе оценка *эффективности* выполнения странами данных стандартов (критерий 10.2. Методологии).

Следует подчеркнуть, что указанные стандарты, относящиеся к НКО, не являются новеллой для ФАТФ. Еще в октябре 2001 года Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег в ответ на растущие угрозы, кульминацией которых стали террористические акты, совершённые в США 11 сентября 2001 года, разработала восемь Специальных рекомендаций (позднее были расширены до девяти), касающихся противодействия финансированию терроризма. В их число вошла Специальная рекомендация VIII по противодействию использованию НКО в целях ФТ (в новой редакции 2012 года это Рекомендация 8).

Необходимо также отметить, что по состоянию на 2017 год в результате взаимных оценок ФАТФ на соответствие систем ПОД/ФТ государствам рекомендациям ФАТФ было выявлено, что имеющаяся практика регулирования и взаимодействия с некоммерческим сектором у более половины государств частично не соответствует международным стандартам. В связи с этим, основываясь на данных фактах, ФАТФ постоянно подчеркивает необходимость более тщательного изучения угрозы, представляемой террористическими образованиями, в том числе и для сектора НКО. При этом отмечается необходимость достижения углубленного понимания и повышения информированности сектора о передовом опыте и практике снижения рисков злоупотребления в целях ФТ.

## **I. Стандарты ФАТФ в сфере противодействия использованию сектора НКО в целях финансирования терроризма.**

Международные стандарты ФАТФ содержат специальные положения, касающиеся некоммерческих организаций. Эти положения включены в Рекомендацию 8, которая определяет, что государствам и собственно некоммерческим организациям следует предпринять определенные меры, направленные на минимизацию риска злоупотребления НКО в целях финансирования террористической деятельности. Эта Рекомендация была одной из восьми Специальных рекомендаций (позднее расширены до девяти), сформулированных ФАТФ вслед за террористическими актами в США 11 сентября 2001 года.

*Рекомендация 8* и Пояснительная записка к ней являются основной рекомендацией ФАТФ, направленной на выявление и пресечение использования сектора НКО в целях финансирования терроризма.

Рекомендация 8 – специальная рекомендация, касающаяся исключительно вопросов противодействия ФТ, и не затрагивает регулирование иных потенциальных злоупотреблений НКО.

В этой связи основная цель Рекомендации 8 – защита НКО от злоупотребления со стороны террористических образований. По мнению ФАТФ, злоупотребление в целях ФТ означает использование террористами и террористическими организациями НКО для сбора или перемещения средств, предоставления логистической поддержки, поощрения или содействия вербовки террористов или оказания иной поддержки террористов или террористических организаций и их операций.

В соответствии с позицией ФАТФ под НКО понимается юридическое лицо или образование, которое преимущественно осуществляет сбор или распределение средств для таких целей, как благотворительные, религиозные, культурные, образовательные, социальные или братские, либо для осуществления иных видов «добрых дел». Такое определение исходит из разнообразия организационно-правовых форм НКО в различных странах, а

также теми характеристиками, которые обуславливают риск их использования в целях ФТ.

Согласно позиции ФАТФ, некоммерческие организации уязвимы к злоупотреблениям в целях финансирования терроризма в силу ряда причин. Так, НКО пользуются общественным доверием, имеют доступ к значительным источникам финансирования, а также отличаются большой концентрацией денег.

В арсенале ФАТФ имеются еще несколько других Рекомендаций, имеющих отношение к проблеме ФТ, которые должны рассматриваться совместно с Рекомендацией 8.

Так, в *Рекомендации 1* подчеркивается важность выявления и анализа рисков ФТ, а также использования риск-ориентированного подхода в борьбе с финансированием терроризма.

*Рекомендация 5* содержит требование к странам признать в качестве уголовно наказуемого деяния не только финансирование террористических актов, но и финансирование террористических организаций, а также отдельных террористов даже в случае отсутствия связи с конкретным террористическим актом (или актами).

При этом отмечается, что финансирование терроризма распространяется и на финансирование поездок физических лиц, которые направляются в страну, не являющуюся страной их проживания или гражданства, для совершения, планирования или подготовки террористических актов или участия в них, а также проведения или получения террористического обучения.

Данный подход соответствует обязательствам, установленным в Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма, а также различных Резолюциях Совета безопасности ООН (СБ ООН), предполагающих признание уголовно наказуемым предоставление или сбор средств (в т.ч. движимых и недвижимых) гражданами и организациями

любым образом, непосредственно или косвенно, в пользу террористов или террористических организаций.

Кроме того, он базируется на проводимых ФАТФ исследованиях, которые показали, что большая часть средств, собираемых и используемых террористическими организациями, идет не только на подготовку терактов, а на общее организационное обеспечение, в том числе на вербовку новых членов, пропаганду своей идеологии, обучение/подготовку, жизнеобеспечение, поездки и создание видимости законной деятельности.

*Рекомендация 6* устанавливает для государств обязанность и определяет порядок замораживания/блокирования активов террористов во исполнение резолюций СБ ООН. Указанные меры получили название «целевых финансовых санкций», обеспечивающих невозможность доступа физических и юридических лиц, включенных в перечень лиц, причастных к террористической деятельности, к денежным средствам или иным активам (см. подробнее Главу V).

Далее, *Рекомендации 24 и 25* касаются прозрачности и бенефициарного владения юридических лиц и образований. В обеих рекомендациях содержится требование об установлении и хранении «достаточной, точной и актуализированной информации» – как базовой, так и о бенефициарном владении юридических лиц и юридических образований. При этом обращается внимание на необходимость обеспечения получения компетентными органами оперативного доступа к указанной информации. Рекомендации 24 и 25 подчеркивают важность организации надлежащего управления и ведения деятельности, построенной на принципе прозрачности, в любом юридическом образовании или юридическом лице, включая некоммерческие организации.

Согласно стандартам ФАТФ, прозрачность обеспечивается в том числе доступом к основной информации, которая как минимум включает в себя информацию о юридической собственности и структуре контроля организации.

Для обеспечения максимального понимания и содействия последующему применению на практике мер ПОД/ФТ, по наиболее значимым рекомендациям разрабатываются и постоянно обновляются такие документы, как лучшие практики и руководства ФАТФ, а также регулярно проводятся типологические исследования. Данные документы способствуют лучшему пониманию международных стандартов ФАТФ. Так, в отношении некоммерческого сектора ФАТФ в 2015 году издала документ по лучшей практике «Противодействие незаконному использованию некоммерческих организаций», разработанный в том числе на основе типологического исследования 2014 года «Риск незаконного использования некоммерческих организаций в террористических целях». Указанные документы легли в основу пересмотренной в июне 2016 года Рекомендации 8.

В ФАТФ разработана и последовательно реализуется соответствующая система контроля выполнения государствами установленных рекомендациями стандартов. Прежде всего необходимо отметить, что эффективный мониторинг выполнения стандартов ФАТФ, в том числе относящихся к сектору НКО, обеспечивается международным статусом ФАТФ и составом участников этой организации.

В настоящее время членами ФАТФ являются 35 стран и 2 международные организации. В качестве наблюдателей участвуют более 20 организаций, в первую очередь – ООН, а также Международный валютный фонд, Всемирный банк, Интерпол и другие.

Деятельность ФАТФ постоянно находится в поле зрения этих организаций и получает их высокую оценку. В принимаемые СБ ООН резолюции по вопросам борьбы с терроризмом и его финансированием регулярно включаются ссылки на рекомендации ФАТФ и необходимость их имплементации.

Основными задачами ФАТФ, помимо выработки и совершенствования стандартов, является обеспечение их максимального международного

распространения и выполнения всеми странами, в том числе не являющимися членами ФАТФ или региональных групп по типу ФАТФ<sup>2</sup>.

## **II. Способы незаконного использования сектора НКО в целях финансирования терроризма.**

В Рекомендации 8 определены направления возможного злоупотребления НКО террористами и террористическими организациями в целях финансирования терроризма, в том числе:

(a) террористическими организациями с целью выдать себя за легитимный субъект;

(b) путем использования легитимных некоммерческих организаций в качестве канала финансирования терроризма, в том числе в целях уклонения от мер по замораживанию активов террористов;

(c) путем сокрытия или маскировки тайного перенаправления средств, предназначенных для законных целей, с намерением использования их террористическими организациями.

По результатам типологических и ситуационных исследований ФАТФ выделено пять наиболее активно применяемых способов незаконного использования НКО или рисков такого использования:

- перенаправление денежных средств;
- поддержание связи с террористическими образованиями;
- содействие вербовке;
- использование террористами программ/проектов НКО;
- действия от имени законных НКО и создание фиктивных НКО.

---

<sup>2</sup> На настоящий момент имеется 9 таких групп, объединяющих более 190 стран: МАНИБЭЛ (европейская), Азиатско-Тихоокеанская, Карибская, Латиноамериканская, Ближнего Востока и Северной Африки, Межправительственная Западной Африки, Центральнаяафриканская, Восточной и Южной Африки, Евразийская группа (ЕАГ). Евразийская группа по противодействию отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма была создана в 2004 году по инициативе России и в качестве государств – членов включает Беларусь, Индию, Казахстан, Китай, Кыргызстан, Россию, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан.

### 1. Перенаправление денежных средств.

Является одним из главных способов незаконного использования значительных финансовых ресурсов, имеющихся в секторе, и незаконного использования НКО в целях поддержки терроризма. Данная типология (способ) состоит в том, что денежные средства, собранные НКО для гуманитарных программ (в целях оказания помощи после стихийных бедствий, гуманитарной помощи, поддержки культурных центров, борьбы с бедностью, развития образования), перенаправляются для поддержки терроризма на определённом этапе деятельности некоммерческой организации. Иными словами, перенаправление финансовых средств имеет место в момент, когда денежные средства, собранные на благотворительные цели, переадресовываются в пользу террористических организаций.

Перенаправление денежных средств наблюдается на различных этапах деятельности НКО, в том числе в ходе сбора и передачи средств. Перенаправленные средства используются для поддержки террористических организаций или финансирования их инфраструктуры и подготовки терактов. Выявлены в числе прочего случаи закупки снаряжения, оборудования и приборов связи, а также оказание финансовой помощи семьям террористов. Перенаправленные денежные средства использовались в целях поддержки отдельных террористов и террористических организаций как внутри стран, так и за рубежом.

В имеющихся типологиях ФАТФ в подавляющем большинстве случаев фигурируют лица, находящиеся внутри НКО (руководители, рядовые сотрудники, лица, привлекаемые по договору оказания услуг и др.) и перенаправляющие денежные средства, собранные НКО на благотворительные цели, террористическим организациям. Также были выявлены случаи, когда денежные средства, собранные сторонними лицами (волонтеры, партнерские организации и др.) якобы на благотворительные цели, проводились через НКО и затем поступали террористическим организациям. Использование НКО для проведения таких операций помогало

запутывать следы при проведении проверок и завуалировать связь с террористом или террористической организацией.

## 2. Поддержание связи с террористическими образованиями.

Вторым наиболее часто встречающимся способом и риском незаконного использования НКО является наличие связи между некоммерческой организацией и террористическим образованием. Имеются случаи, когда некоммерческие организации или их руководители поддерживают связи с террористами, террористическими организациями или лицами, поддерживающими терроризм. В этих случаях НКО могут использоваться незаконным образом в различных целях, в том числе для финансирования и материально-технического обеспечения террористических образований. На практике такая связь воплощается в деятельности, направленной на финансирование или оказание иной поддержки террористической организации. Выявленные связи варьируются от неофициальных личных контактов между руководителями НКО и террористическими образованиями до налаженных связей.

## 3. Содействие вербовке.

В проведенных ФАТФ исследованиях отмечено значительное количество случаев незаконного использования сектора НКО в целях содействия вербовке, осуществляемой террористическими организациями. В этой ситуации ресурсы НКО используются для пропаганды и содействия деятельности, непосредственно связанной с террористическим насилием. Случаи противоправного использования некоммерческих организаций в целях содействия вербовке показали, что НКО незаконным образом использовались для:

- перевода денежных средств террористам;
- оказания финансовой поддержки семьям террористов;
- организации и предоставления мест для проведения мероприятий

в поддержку терроризма или террористических образований; и

- опубликования материалов в Интернете или других средствах информации в поддержку терроризма или террористических образований.

Организации, финансируемые НКО, также могут быть незаконно использованы для:

- вербовки и подготовки лиц для участия в террористических актах, в том числе для изготовления взрывчатых веществ и осуществления терактов террористами-смертниками;
- предоставления места для проведения встреч членов террористических образований; и
- приглашения агитаторов для распространения и пропаганды идей терроризма.

#### 4. Использование террористами программ/проектов НКО.

Программы, финансируемые НКО и направленные на законные гуманитарные цели, могут становиться объектом махинаций со стороны террористов в целях финансовой и материальной поддержки терроризма.

Имеются случаи использования сайтов некоммерческих организаций для пропаганды терроризма, а также использования благотворительной деятельности для пропаганды идей, способствующих вербовке новых членов и сторонников террористической организации.

Программы и проекты, финансируемые НКО, могут также незаконным образом использоваться для вербовки членов и сторонников террористических движений.

#### 5. Действия от имени законных НКО и создание фиктивных НКО.

Еще одним способом использования некоммерческих организаций в целях ФТ являются действия от имени законных НКО и создание фиктивных НКО. В первом случае под видом благотворительной деятельности организации и физические лица от имени существующих законных НКО занимаются сбором средств, пропагандой и иной деятельностью в поддержку терроризма. В случае создания фиктивных НКО заявленные цели таких

организаций являются заведомо вымышленными и служат в качестве прикрытия для обеспечения поддержки террористической деятельности.

В целом, типологические исследования ФАТФ показывают, что незаконное использование или риск противоправного использования сектора НКО террористическими образованиями чаще всего является следствием отсутствия надлежащих правил внутреннего контроля и управления в НКО.

### **III. Меры, которые следует предпринимать НКО для противодействия угрозе использования их в целях ФТ.**

#### ***1. Анализ риска и меры по его нейтрализации.***

Конкретные условия работы НКО и характер их деятельности обуславливают необходимость понимания ими рисков ФТ и принятия необходимых мер для их нейтрализации. Регулярное проведение некоммерческими организациями внутренней оценки рисков способствует их своевременному выявлению и устранению.

Из международных стандартов ФАТФ и документов по лучшей практике следует, что одним из способов минимизации риска злоупотребления НКО в целях ФТ является организация надлежащего управления и финансового менеджмента, позволяющего учитывать и контролировать расходы НКО в соответствии с заявленными целями и задачами.

Важным элементом может являться проверка лиц и организаций (в т. ч. по международным и национальным перечням террористов), от которых НКО получают средства и пожертвования, а также тех, кому эти средства в дальнейшем предоставляются в качестве благотворительности. Пояснительная записка к Рекомендации 8 настоятельно рекомендует НКО проводить проверку своих бенефициаров<sup>3</sup> и партнерских НКО, которая позволит подтвердить идентификацию, полномочия и положительную

---

<sup>3</sup> В контексте Рекомендации 8 термин «бенефициар» относится к тем физическим лицам или группам лиц, которые получают благотворительную, гуманитарную или иные типы помощи через НКО.

репутацию своих контрагентов. Конечной целью таких мер является предотвращение использования благотворительных средств для финансирования и поддержки террористов и террористических организаций.

Указанные меры заключаются в осуществлении ряда практических шагов, которые НКО должны сделать для достижения достаточной информированности о лицах и организациях, с которыми НКО сотрудничает, осведомленности относительно того, что партнерские НКО не используют благотворительные средства для поддержки субъектов террористической деятельности. Данная информация, а также проведение собственного внутреннего анализа риска помогут его лучшему пониманию и принятию мер по устранению.

Нейтрализации риска ФТ также способствует постоянный контроль со стороны НКО за ходом реализации программ и проектов, в том числе с целью удостовериться, что средства направляются в адрес запланированного бенефициара.

### ***3. Использование организационных ресурсов сектора НКО.***

Во многих странах в секторе НКО имеются собственные объединения, в том числе так называемые «зонтичные» формы организации (ассоциации, союзы), членами которых является значительное количество НКО. Такие объединения служат уникальным ресурсом в обеспечении защиты сектора от возможных рисков, в том числе риска использования в целях ФТ. Указанные объединения заинтересованы в обеспечении законного функционирования НКО и поддержания соответствующей репутации, внедрении в деятельность организаций соответствующих международных лучших практик. Использование элементов саморегулирования в формате рассматриваемых объединений может помочь снизить риск использования НКО в целях финансирования терроризма, способствует обеспечению большей транспарентности и надлежащего управления деятельностью.

#### ***4. Надлежащее внутреннее управление НКО.***

Результаты проведенных ФАТФ исследований показывают, что в большинстве случаев использование террористами сектора НКО явилось следствием отсутствия должного внутреннего управления в организации и внешнего надзора и контроля.

Надлежащее внутреннее управление структурируется по четырем основным направлениям:

- организационная целостность;
- взаимодействие с партнерами;
- финансовая прозрачность и отчетность;
- разработка и мониторинг программ и проектов.

##### ***а) организационная целостность***

НКО учреждаются и действуют в соответствии с законодательством и руководящими документами, в которых указываются цели, структура, порядок отчетности и другие требующиеся параметры. Руководство НКО, действуя в интересах организации, обеспечивают надлежащую кадровую политику и финансовый контроль, а также постоянный мониторинг текущей деятельности организации.

##### ***б) взаимодействие с партнерами***

При выстраивании отношений с партнерами, перед вступлением в деловой контакт НКО осуществляет меры по проверке лиц и организаций, от которых НКО получают средства и пожертвования, а также тех, кому эти средства в дальнейшем предоставляются в качестве благотворительности.

В ходе данной работы внимание обращается на репутацию доноров и получателей помощи, при этом используется общественно доступная информация, включая международные списки террористов (СБ ООН) и национальные перечни (см. Главу V).

Полезным является заключение с партнерами письменных соглашений, что позволяет зафиксировать задачи и ответственность сторон, подробно

указать цели расходования средств, процедуры регулярной отчетности, аудита и контроля на месте.

в) финансовая отчетность и транспарентность

В документах ФАТФ постоянно подчеркивается, что для предотвращения использования предназначенных на благотворительные цели ресурсов в целях финансирования терроризма НКО должны применять строгие меры и процедуры финансового контроля. В ходе исполнения годового бюджета при помощи соответствующего механизма мониторинга осуществляется контроль за расходованием средств.

НКО следует вести подробную финансовую отчетность по приходу и расходу, осуществляемым финансовым транзакциям, позволяющую проследить весь путь перемещения средств от донора до бенефициара.

При сборе и привлечении средств НКО публично заявляет о целях программы/проекта и в дальнейшем обеспечивает расходование средств в соответствии с заявленными целями. Также публичной должна становиться информация о ходе реализации и осуществленных программах.

НКО следует интересоваться происхождением предоставляемых им средств и устанавливать критерии решения вопроса о возможности или невозможности принять средства или пожертвования.

Бюджет административных расходов НКО также должен быть защищен от возможного злоупотребления путем соответствующего контроля, отчетности и внутренних процедур.

Важную роль в обеспечении надлежащего контроля за привлечением и расходованием НКО средств и пожертвований ФАТФ отводит *независимому аудиту*, который является надежным способом убедиться в том, что финансовая отчетность организации адекватно отражает финансовое состояние и средства не используются на цели ФТ. Проведение аудитов также позволяет сохранить доверие доноров.

В стандартах и исследованиях ФАТФ подчеркивается, что лучшей практикой для некоммерческих организаций является наличие открытых

банковских счетов, сбор и хранение денежных средств на этих счетах и использование официальной финансовой системы для осуществления денежных переводов, в том числе переводов за рубеж. Применение данной лучшей практики позволяет инкорпорировать счета некоммерческих организаций в официальную банковскую систему, в которой осуществляется соответствующий контроль и регулирование.

#### г) разработка и мониторинг программ/проектов

НКО устанавливают правила внутреннего контроля и мониторинга для обеспечения целевого использования привлекаемых средств. Например, перед началом осуществления проекта НКО четко определяются цели и объем предполагаемой благотворительной деятельности, группа бенефициаров. Одновременно с этим анализируются возникающие в этой связи возможные риски ФТ и меры по их нейтрализации. По каждому проекту составляется развернутый бюджет и ведется подробная отчетность.

НКО устанавливают процедуры для мониторинга движения средств, материалов и оборудования. Финансовые операции в целях обеспечения транспарентности и снижения риска ФТ по возможности следует осуществлять через банковский сектор. Мониторинг должен включать контроль фактического получения помощи реальными бенефициарами. НКО должны быть способны отчитаться по расходуемым средствам и предоставляемым услугам.

### **IV. Признаки рисков и признаки незаконного использования НКО террористическими образованиями**

По результатам анализа типологических и ситуационных исследований ФАТФ был определен ряд признаков, которые могут помочь сектору НКО, государственным субъектам и финансовым учреждениям выявлять и определять характер незаконного использования некоммерческих организаций.

Ниже приведены некоторые из таких признаков, которые могут быть использованы при проведении некоммерческими организациями внутренней оценки рисков их вовлечения в террористическую деятельность.

С более полным перечнем можно ознакомиться в Главе 6 типологического исследования ФАТФ «Риск незаконного использования некоммерческих организаций в террористических целях» от июня 2014 г. (размещен на сайтах Росфинмониторинга, МУМЦФМ и ОП РФ).

Указанные виды признаков в разработках ФАТФ в свою очередь подразделены на семь основных категорий:

- финансовая поддержка известных или подозреваемых террористов и террористических образований;
- материальная поддержка известных или подозреваемых террористов и террористических образований;
- финансовая, материальная или логистическая поддержка включенных в списки террористов и террористических образований;
- деятельность в зонах активной террористической угрозы;
- поддержка вербовки;
- несоответствие заявленной деятельности и слабое управление;
- другая преступная деятельность.

***Категория 1: Финансовая поддержка известных или подозреваемых террористов и террористических образований.***

- денежные средства НКО переводятся / передаются физическим лицам или организациям, участвующим/предположительно участвующим в террористической деятельности или поддерживающим террористическую деятельность;
- НКО получает денежные средства от образований (организаций), поддерживающих/предположительно поддерживающих террористическую деятельность;

- НКО использует организации-однодневки в качестве канала, через который проводятся финансовые средства;
- денежные средства НКО переводятся организациям, не имеющим отношения к заявленным НКО программам или деятельности;
- финансовые операции, осуществляемые НКО, разбиты на несколько частей (структурированы) во избежание направления сообщений о подозрительных операциях финансовыми учреждениями;
- использование физических лиц для передачи наличных денежных средств (вместо официальных финансовых инструментов) в регионы, в которых имеет место террористическая деятельность (курьеры наличных<sup>4</sup>).

***Категории 2 и 3: Финансовая, материальная или логистическая поддержка лиц, включенных в списки террористов и террористических образований, а также известных или подозреваемых террористов и террористических образований.***

- деятельность НКО направлена на поддержку лиц и организаций, чьи имена и названия совпадают с именами и названиями включённых в списки физических и юридических лиц;
- имена включенных в международные или национальные списки террористов совпадают с именами руководителей или сотрудников НКО;
- ресурсы НКО передаются образованиям (организациям), о которых известно, что они участвуют в террористической деятельности или поддерживают террористическую деятельность;
- НКО получает ресурсы от образований (организаций), предположительно поддерживающих террористическую деятельность или участвующих в террористической деятельности;

---

<sup>4</sup> Название «курьеры наличных» носит Рекомендация 32 ФАТФ. Термин относится к любому входящему или исходящему физическому перемещению наличных денег или оборотных документов на предъявителя из одной страны в другую.

- НКО предоставляет имущество (недвижимость) другим организациям, поддерживающим или предположительно поддерживающим террористическую деятельность.

***Категория 4: Деятельность в зонах активной террористической угрозы.***

- НКО передаёт ресурсы или осуществляет деятельность в зонах/ регионах, в которых имеется значительное присутствие террористических образований;
- представители НКО часто посещают зоны/ регионы, в которых имеется значительное присутствие террористических образований.

***Категория 5: Поддержка вербовки.***

- в публикациях и выступлениях руководителей и сотрудников НКО содержатся призывы в поддержку терроризма или террористических образований;
- руководители или сотрудники НКО участвуют в деятельности, направленной на поддержку и содействие вербовке лиц для совершения актов насилия;
- лица, участвующие в террористической деятельности, связаны с НКО.

***Категория 6: Несоответствие заявленной деятельности и слабое управление.***

- руководители НКО являются или были руководителями других организаций, подозреваемых в поддержке террористической деятельности;
- гуманитарная помощь НКО направлена на оказание поддержки лицам, прямо связанным с террористическими образованиями;
- тесная связь НКО с другими организациями, предположительно поддерживающими террористическую деятельность;
- сообщения, поступающие от общественности, показывают, что НКО занимается деятельностью, связанной с терроризмом;

- НКО использует необычно сложные финансовые схемы для осуществления своей деятельности;
- НКО не сообщает о своей деятельности, программах или партнёрах;
- НКО не выполняет требования о предоставлении обязательной отчётности, в т.ч. финансовой;
- расходы НКО не соответствуют её программам и деятельности.

***Категория 7: Другая преступная деятельность.***

- деятельность НКО не соответствует заявленным целям, организация является фиктивной.
- имеются подозрения, что НКО используются для сокрытия преступной деятельности;
- имеются подозрения, что руководители или сотрудники НКО участвуют в преступной деятельности.

**V. Санкционные террористические списки СБ ООН и российский Перечень террористов.**

Как было отмечено в предыдущих разделах, Рекомендация 6 и документы по лучшим практикам ФАТФ ориентируют, в т.ч. НКО, на постоянное использование в своей работе международных и национальных перечней террористов. Это важно как для проведения общей оценки риска, так и в кадровой работе в НКО, а также при установлении партнерских отношений с взаимодействующими НКО, спонсорами и определении конкретного круга получателей помощи.

Международные списки террористов в настоящее время ведутся Комитетами СБ ООН на основании резолюций 1267/1989 и 2253 (Аль-Каида, ИГИЛ<sup>5</sup>), а также резолюции 1988 (Талибан).

Целью указанных резолюций является исключение попадания денежных средств в руки террористических организаций и отдельных

---

<sup>5</sup> Террористическая организация, запрещена в Российской Федерации.

террористов, а также использования ими имеющихся активов. Это достигается применением «адресных финансовых санкций» (замораживанием/блокированием активов) в отношении включенных в санкционные списки лиц и организаций.

Резолюция 1267 и резолюции в ее развитие<sup>6</sup> обязывают страны безотлагательно замораживать средства и иное имущество, находящееся в собственности или под контролем Аль-Каиды, ИГИЛ и Талибана, или лиц и организаций, связанных с ними.

Списки указанных лиц постоянно обновляются и публикуются на веб-сайте СБ ООН.

Что касается формирования национальных (страновых) списков террористов, то оно осуществляется государствами на основании положений резолюции 1373 (2001), которая имеет универсальный характер и направлена против финансирования терроризма в целом, в отличие от упомянутых выше резолюций СБ ООН 1267 (1999) и последующих, предусматривающих замораживание активов конкретных лиц, организаций или групп.

Указанная резолюция 1373, кроме рекомендаций по формированию собственных национальных перечней террористов, содержит положения по установлению сотрудничества стран в сфере противодействия финансированию терроризма и замораживания, удовлетворения соответствующих запросов иностранных государств, безотлагательности блокирования активов террористов и ряд других, которые также закреплены в рекомендациях ФАТФ.

В соответствии с резолюцией 1373, для контроля за ее осуществлением учрежден Контртеррористический комитет СБ ООН (КТК СБ ООН). Все государства обязаны регулярно представлять Комитету доклады о шагах, предпринятых для осуществления данной резолюции.

---

<sup>6</sup> К настоящему времени к числу резолюций СБ ООН, принятых в развитие резолюции 1267, относятся: резолюции 1333 (2000), 1367 (2001), 1390 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004), 1617 (2005), 1735 (2006), 1822 (2008), 1904 (2009), 1988 (2011), 1989 (2011) и 2253 (2015).

В соответствии с положениями рассматриваемой резолюции 1373 в Российской Федерации с 2003 года формируется национальный перечень террористов (далее – Перечень). Порядок формирования Перечня и работы с ним определены Федеральным законом № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (далее – Федеральный закон № 115-ФЗ), а также Постановлением Правительства Российской Федерации от 06.08.2015 г. № 804 «Об утверждении правил определения перечня организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, и доведения этого перечня до сведения организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, и индивидуальных предпринимателей» (далее – Постановление Правительства Российской Федерации № 804)<sup>7</sup>.

Указанный Перечень формируется Федеральной службой по финансовому мониторингу. Информация о наличии оснований для включения организаций и (или) физических лиц в перечень направляется в Росфинмониторинг Генеральной прокуратурой Российской Федерации, следственными органами Следственного комитета Российской Федерации, Министерством юстиции Российской Федерации, органами Федеральной службы безопасности, Министерством внутренних дел Российской Федерации.

Основания для включения организации или физического лица в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, подробно изложены в ст. 6.2.1 Федерального закона № 115-ФЗ.

К указанным основаниям в первую очередь относятся принятые в соответствии с установленным законодательством процедурами решения о ликвидации или запрете, а также приостановлении деятельности организации

---

<sup>7</sup> До августа 2015 года действовало соответствующее Постановление Правительства Российской Федерации от 18.01.2003 № 27.

в связи с ее причастностью к терроризму; вынесенные российскими судами приговоры о признании лица виновным в совершении предусмотренных УК РФ преступлений террористического характера<sup>8</sup>, а также признании лица подозреваемым или привлечении в качестве обвиняемого в совершении вышеуказанных преступлений.

Рассматриваемыми основаниями предусмотрено в том числе применение международных перечней террористов, а также приговоров судов и решений иных компетентных органов иностранных государств в отношении организаций или физических лиц, осуществляющих террористическую деятельность.

Федеральным законом № 115-ФЗ и Постановлением Правительства Российской Федерации № 804 также определены основания исключения из Перечня, обжалования в случае ошибочного включения и другие процедурные моменты, связанные с применением положений по замораживанию активов.

Формируемый Росфинмониторингом Перечень размещен на его сайте<sup>9</sup> и состоит из 2-х основных частей:

- «международный список» – в него вносится список международных террористов и террористических организаций в соответствии с резолюциями СБ ООН 1267/1989 и 2253 (Аль-Каида, ИГИЛ<sup>10</sup>), а также 1988 (Талибан). Список постоянно обновляется на основании решений соответствующих Комитетов СБ ООН о включении новых фигурантов или исключении из списка;
- «национальный список» – в него вносятся физические и юридические лица, в соответствии с изложенными выше основаниями для включения. Данный раздел Перечня также постоянно обновляется в результате принятия на основании Федерального закона № 115-ФЗ и

---

<sup>8</sup> Статьи 205, 205.1, 205.2, 205.3, 205.4, 205.5, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 280, 280.1, 282, 282.1, 282.2, 282.3, 360 и 361 Уголовного кодекса Российской Федерации.

<sup>9</sup> Официальный сайт Федеральной службы по финансовому мониторингу: [www.fedsfm.ru](http://www.fedsfm.ru)

<sup>10</sup> Террористическая организация, запрещена в Российской Федерации.

Постановления Правительства РФ № 804 решений о включении/исключении из Перечня.

Проверка лиц, с которыми НКО собирается установить взаимоотношения гражданско-правового, трудового или иного характера, на наличие или отсутствие в указанном Перечне может значительно снизить риск злоупотребления НКО со стороны субъектов террористической деятельности.

## **VI. Обеспечение выполнения установленных норм.**

Согласно руководящим документам ФАТФ, обеспечительные меры по соблюдению установленных стандартами и соответствующим национальным законодательством норм для сектора НКО могут быть подразделены на:

- информирование и обратная связь с сектором НКО;
- меры административного воздействия;
- уголовная ответственность.

### *Информирование и обратная связь с сектором НКО*

Как уже указывалось ранее, вопрос противодействия использованию некоммерческих организаций в целях финансирования терроризма, организации информационно-просветительской работы в секторе является одним из приоритетных направлений деятельности ФАТФ. В формате рабочих групп, с последующим обсуждением на пленарных заседаниях, проводятся типологические исследования, являющиеся основой работы по совершенствованию соответствующих стандартов и руководств ФАТФ, их последующего использования странами и сектором НКО.

Необходимость осуществления программ по работе с сектором и образовательных программ, которые позволяют повысить и углубить осведомленность НКО и сообщества доноров о потенциальных уязвимостях относительно риска возможного злоупотребления со стороны субъектов террористической деятельности и мерах, которые НКО могут предпринять

для собственной защиты, также отмечается в международных стандартах ФАТФ.

Наиболее полно указанные риски и возможные меры защиты представлены в типологическом исследовании ФАТФ «Риск незаконного использования некоммерческих организаций в террористических целях» от 2014 года, размещенном на сайтах Росфинмониторинга ([www.fedsfm.ru](http://www.fedsfm.ru)), МУМЦФМ ([www.mumcfm.ru](http://www.mumcfm.ru)) и ОП РФ ([www.oprf.ru](http://www.oprf.ru)), и обновленных Рекомендациях ФАТФ, текст которых можно найти на сайтах Росфинмониторинга и МУМЦФМ. Также в 2015 году ФАТФ выпустила актуализированный документ по лучшей практике в данной области, текст которого доступен на сайте МУМЦФМ.

#### Меры административного воздействия

Такие меры направлены на достижение добровольного или принудительно-обеспечительного выполнения требований административных норм, установленных с целью противодействия и снижения риска использования сектора НКО в целях финансирования терроризма.

В качестве возможных мер административного воздействия, применяемых компетентными органами, ФАТФ рассматривает следующие:

- направление в адрес НКО писем с изложением вопросов, вызывающих озабоченность регулирующих органов и подлежащих исправлению;
- проведение проверок НКО, в том числе выездных<sup>11</sup>;
- осуществление мониторинга деятельности НКО, в том числе с уведомлением об этом НКО;
- наложение финансовых штрафов на НКО;
- замена членов совета директоров НКО;
- временная приостановка деятельности НКО;

<sup>11</sup> В некоторых случаях финансовой отчетности и аудита может быть недостаточно. Выездные проверки деятельности НКО могут в отдельных ситуациях быть единственным способом выявить нецелевое использование средств, включая направление средств в адрес террористов.

- аннулирование регистрации НКО;
- конфискация имущества НКО.

К мерам административного воздействия ФАТФ относит также применение *международных и национальных адресных санкций*, направленных на выявление и пресечение ресурсного обеспечения образований, оказывающих поддержку террористической деятельности. Указанные адресные санкции осуществляются на основании Рекомендации 6 (замораживание активов террористов), а также Резолюций СБ ООН 1267 и 1373 (подробно изложено в разделе V).

В отношении НКО могут применяться следующие адресные санкции:

- включение НКО в перечни организаций, поддерживающих или финансирующих терроризм;
- замораживание счетов или активов НКО.

#### Уголовная ответственность

В Пояснительной записке к Рекомендации 8 говорится следующее: «От стран требуется выявлять и принимать эффективные и пропорциональные меры в отношении НКО, которые либо используются террористами или террористическими организациями, либо сознательно поддерживают их, с учетом специфики конкретного случая. Страны должны стремиться предотвратить и преследовать в судебном порядке финансирование терроризма и другие формы поддержки терроризма. В случае если НКО подозревается или явно причастно к финансированию терроризма или к другим формам поддержки террористической деятельности, главным приоритетом стран должно быть расследование и пресечение такого финансирования или поддержки терроризма».

Согласно рекомендациям ФАТФ, финансирование терроризма должно рассматриваться в качестве тяжкого уголовного преступления. Возможные наказания должны быть соразмерны наказаниям, предусмотренным в каждой стране за совершение других тяжких уголовных преступлений, включая преступления террористической направленности.

В ходе исследования фактов финансирования терроризма, проведенного ФАТФ в 2015 году, был осуществлен опрос 172 стран на предмет установленных наказаний за ФТ. Ниже приведены максимальные наказания, установленные за преступление ФТ:

- а) Лишение свободы на срок от 21 и более лет – 60 стран<sup>12</sup>;
- б) Лишение свободы на срок от 16 до 20 лет – 18 стран;
- с) Лишение свободы на срок от 11 до 15 лет – 41 страна;
- д) Лишение свободы на срок от 6 до 10 лет – 49 стран;
- е) Лишение свободы на срок от 0 до 5 лет – 4 страны.

В зависимости от действующей в стране правовой системы, в случае выявления преступления финансирования терроризма государствами может осуществляться как уголовное преследование руководителей и сотрудников НКО, так и уголовное преследование НКО как юридического лица<sup>13</sup>, или привлечение к иным формам ответственности. Уголовное преследование НКО обеспечивает в том числе возможность конфискации принадлежащих организации активов и имущества, которые использовались или предназначались к использованию в целях финансирования терроризма.

---

<sup>12</sup> Включая пожизненное лишение свободы и смертную казнь.

<sup>13</sup> В целом ряде стран введена уголовная ответственность юридических лиц.

## Заключение

Прошло более 15 лет с момента международного признания того, что незаконное использование НКО террористами и террористическими организациями является предметом серьезной озабоченности. В ответ на эти вызовы были приняты значительные меры, включая разработку стандартов и руководств, направленных на оказание содействия сектору НКО в снижении риска, обеспечении подотчетности и прозрачности деятельности.

Тем не менее в настоящее время риск использования НКО в целях ФТ и террористическая угроза для сектора сохраняется, и террористические организации не оставляют попыток использовать сектор НКО в своих целях разными способами и методами. Появляются новые угрозы в виде новых форм террористических объединений, например, «террористических организаций, контролирующих территорию» (ИГИЛ<sup>14</sup>). В связи с этим в целях обеспечения надлежащей защиты некоммерческих организаций от возможных злоупотреблений со стороны субъектов террористической деятельности необходимо обеспечивать систему надлежащего контроля за их организационной и финансовой деятельностью.

Таким образом, понимание характера угрозы, способов незаконного использования НКО, правильная оценка внутренних рисков и меры по их нейтрализации, а также надлежащее внутреннее управление НКО позволяют минимизировать вероятность их использования террористами в своих целях.

В этом контексте важным является обеспечение организационной целостности, финансовой транспарентности, правильного взаимодействия с партнерами и мониторинга программ и проектов. Необходимой составляющей является также взаимодействие НКО с надзорными и регулирующими органами, налаживание эффективной обратной связи.

В изложенных выше рекомендациях обобщены положения стандартов ФАТФ, лучших практик и типологических исследований, целью которых

---

<sup>14</sup> Террористическая организация, запрещена в Российской Федерации.

является эффективное противодействие использованию НКО в целях финансирования терроризма.

Приведенные стандарты и рекомендации ФАТФ, в том числе в сфере деятельности НКО, имеют статус международных и признаны в качестве таковых ведущими международными организациями, в первую очередь ООН. Созданная система постоянного контроля за их выполнением и соответствующей отчетности позволяют ФАТФ достаточно эффективно добиваться как ведения странами необходимой законотворческой деятельности, так и осуществления результативной правоприменительной практики.

Тем не менее, для исключения возможности злоупотребления НКО в целях ФТ, а также недопущения подрыва доверия общественности к их деятельности, требуется не только формальное соответствие критериям международных стандартов и наличие необходимой правовой базы, но и активные действия самих НКО, надзорных и регулирующих органов по нейтрализации имеющихся рисков.





Москва, 2018