

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)»

Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

Материалы (названия на следующей странице)

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СТРУКТУРЫ

- Бельгия, Подразделение по обработке финансовой разведывательной информации, [стр. 3](#)
- Канада, Налоговое агентство, директорат благотворительных организаций, [стр. 11](#)
- Кыргызстан, Государственный комитет национальной безопасности, [стр. 17](#)
- Латвия, Служба государственных доходов, [стр. 21](#)
- Румыния, Румынская разведывательная служба, [стр. 27](#)
- Швейцария, Орган по надзору за деятельностью фондов, [стр. 30](#)
- Великобритания, Комиссия по благотворительности Англии и Уэльса, статья (1) [стр. 33](#), статья (2) [стр. 40](#) и статья (3) [стр. 46](#)
- США, Государственный департамент и Министерство финансов, [стр. 51](#)

НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

- Фонд помощи благотворительным организациям (CAF), Тревор Баратт, [стр. 76](#)
- Европейский центр фондов (ЕЦФ) AISBL, Эмануэль Форэ, [стр. 81](#)
- Исламская помощь, Гарун Аталла, [стр. 84](#)
- Международного комитет по делам организаций, занимающихся сбором средств (ICFO), Достопочтенный Роллин ван Брукховен и Адри Кемпс, [стр. 88](#)
- One World Trust, Майкл Хаммер и Кристиан Лейборн, [стр. 95](#)
- Гуманитарный форум, Джеймс Шоу-Гамильтон, [стр. 105](#)

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТРУКТУРЫ

- Совет Европы, Секретариат Комиссии экспертов по оценке мер по противодействию отмыванию денег и борьбе с финансированием терроризма (Манивал), [стр. 57](#)
- Организация Американских Государств, Секретариат по многоплановости безопасности, [стр. 63](#)
- ОБСЕ, Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), [стр. 72](#)



☞ Контакты

Редакторы:

Мэди Кнани

mehdi.knani@osce.org

Вероника Лившица

veronika.livsica@osce.org

С Электронным журналом КТС можно ознакомиться на английском и русском, бесплатно, на странице www.osce.org/atu

Запросы о правах на воспроизведение и изменение любой части данного журнала направляйте по адресу atu@osce.org

С авторами статей этого выпуска журнала можно связаться через Анти-террористическое подразделение ОБСЕ

Тел: +43 1 514 36 6702

Факс: +43 1 514 36 6687

E-mail: atu@osce.org

www.osce.org/atu

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

Материалы

1. *Редакционная статья, Рафаэль Перл, Начальник Антитеррористического подразделения ОБСЕ и Горан Свиланович, Координатор экономико-экологической деятельности ОБСЕ, [стр. 1](#)*
2. *Злоупотребления некоммерческими организациями в террористических целях – Регулирование и надзор за некоммерческим сектором в Бельгии, Бельгия, Подразделение по обработке финансовой разведывательной информации, [стр. 3](#)*
3. *CP VIII, Предупреждение использования НКО для финансирования терроризма: Нормативная база Канады, Канада, Налоговое агентство, директорат благотворительных организаций, [стр. 11](#)*
4. *Некоммерческие организации и их связь с финансированием терроризма, Кыргызстан, Государственный комитет национальной безопасности, [стр. 17](#)*
5. *Роль сектора НПО в мониторинге в целях предотвращения риска финансирования терроризма: Опыт Латвии, Латвия, Служба государственных доходов, [стр. 21](#)*
6. *Злоумышленное использование НКО в финансировании террористической деятельности, Румыния, Румынская разведывательная служба, [стр. 27](#)*
7. *Надзор за деятельностью фондов в Швейцарии, Швейцария, Орган по надзору за деятельностью фондов, [стр. 30](#)*
8. *Подход Великобритании к решению проблем, касающихся злоупотреблений террористами благотворительными организациями, Великобритания, Комиссия по благотворительности Англии и Уэльса, статья (1) [стр. 33](#)*
9. *Вводная Информация об Инструменте по Обзору Деятельности и Регулирования Сектора НПО, разработанном Международной программой Комиссии по благотворительности Англии и Уэльса, Великобритания, Комиссия по благотворительности Англии и Уэльса, статья (2) [стр. 40](#)*
10. *Использование Инструмента по обзору деятельности и регулирования сектора НПО на Филиппинах: Ситуационное исследование, Великобритания, Комиссия по благотворительности Англии и Уэльса, статья (3) [стр. 46](#)*
11. *Усилия правительства США по защите и продвижению благотворительной деятельности, США, Государственный департамент и Министерство финансов, [стр. 51](#)*
12. *Борьба с финансированием терроризма через злоупотребления в секторе неправительственных организаций—Специальная рекомендация ФАТФ VIII, Совет Европы, Секретариат Комиссии экспертов по оценке мер по противодействию отмыванию денег и борьбе с финансированием терроризма (Манивал), [стр. 57](#)*
13. *НКО и Терроризм в странах Латинской Америки и Карибского бассейна: Нормативно-правовая база, тревожные сигналы и исследование конкретных случаев, Организация Американских Государств, Секретариат по многоплановости безопасности, [стр. 63](#)*
14. *Соблюдение права человека на свободу объединения в условиях борьбы с терроризмом, ОБСЕ, Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), [стр. 72](#)*
15. *Эффективное управление и соответствие принципам по борьбе с отмыванием денег и противодействию финансированию терроризма в некоммерческом секторе Великобритании и за ее пределами, Фонд помощи благотворительным организациям (CAF), Тревор Баратт, [стр. 76](#)*
16. *Курс на прозрачность и подотчетность в секторе фондов, Европейский центр фондов (ЕЦФ) AISBL, Эмануэль Форэ, [стр. 81](#)*
17. *Предотвращение злоупотреблений в секторе НПО в целях финансирования терроризма, Исламская помощь, Гарун Аталла, [стр. 84](#)*
18. *Прозрачность и Подотчетность Гражданского Общества в Контексте Терроризма, Международного комитета по делам организаций, занимающихся сбором средств (ICFO), Достопочтенный Роллин ван Брукховен и Адри Кемпс, [стр. 88](#)*
19. *Укрепление репутации и эффективности НПО: системы соответствия в саморегулировании гражданского общества, One World Trust, Майкл Хаммер и Кристиан Лейборн, [стр. 95](#)*
20. *Размышления за рамками установленных стандартов: Более широкий взгляд на НКО и борьбу с терроризмом, Гуманитарный форум, Джеймс Шоу-Гамильтон, [стр. 105](#)*

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

Редакционная статья

В то время как на планирование и осуществление теракта может уйти незначительное количество средств, более масштабное содержание террористической сети может затребовать наличия значительных финансовых ресурсов. Для удовлетворения своих финансовых нужд, террористические группы пользуются различными финансовыми ресурсами, как легитимными, так и незаконными. Одним из таких способов получения средств является ненадлежащее использование некоммерческих организаций, которые в Специальной рекомендации ФАТФ VIII определяются как «особенно уязвимые» перед влиянием террористов.

Данный выпуск Электронного журнала КТС ставит своей целью описать с разных сторон ключевые вопросы ненадлежащего использования некоммерческих организаций в деле финансирования терроризма. Различные авторы предоставили свою экспертную помощь и оценку по данному вопросу с тем, чтобы разъяснить сложные и проблемные аспекты контртерроризма.

Пресечение и выявление ненадлежащего использования некоммерческих организаций является важным компонентом глобальной борьбы с финансированием терроризма. За последние годы, нам стало известно о ряде случаев, в которых некоммерческие организации использовались, иногда с ведома руководства этих организаций, в целях маскировки финансирования терроризма. Несмотря на то, что подобный способ извлечения средств не является единственным из всех тех, что имеются у террористов, проблема ненадлежащего использования некоммерческих организаций заслуживает пристального внимания. Угроза ненадлежащего использования некоммерческих организаций террористами подрывает репутацию некоммерческих организаций и негативно влияет на сборы благотворительных средств ввиду того, что потенциальные доноры начинают сомнительно относиться к некоммерческим организациям, а взаимное доверие между государственными властями и гражданским обществом начинает рушиться.

Как и во многих других сферах, одна из ключевых проблем в борьбе с финансированием терроризма заключается в том, чтобы обеспечить баланс между действенным контролем и защитой фундаментальных прав и свобод. С одной стороны, сохранение доверия к некоммерческому сектору требует, чтобы деятельность некоммерческих организаций была прозрачна и подотчетна. С другой стороны, меры контроля и правоприменения не должны неоправданно ограничивать свободу объединения или препятствовать легитимным благотворительным мероприятиям.

Угроза безопасности, представляемая финансированием терроризма, имеет как транснациональный, так и многоизмеренческий характер. Запрещение в судебном порядке финансирования терроризма необходимо для подрыва террористической деятельности и снижения до минимума угрозы терактов, а прослеживание пути финансирования террористов часто является важным элементом успешного расследования и судебного преследования терроризма. При подобной проблеме, любое правительство должно уделить пристальное внимание вопросу защиты и продвижения фундаментальных прав человека, в особенности свободы объединений. Также следует учитывать экономические и финансовые интересы заинтересованных сторон в деловых кругах и гражданском обществе.

С учетом подхода ОБСЕ к обеспечению безопасности на основе сотрудничества и комплексности, Организация, в частности, находится в подходящей позиции, чтобы содействовать государствам-участникам в решении данного вопроса. Приняв Бухарестский план действий по борьбе с терроризмом (MC(9)DEC/1) десять лет назад, государства-участники ОБСЕ обязались предпринять действия для пресечения и подавления финансирования терроризма в рамках Конвенции ООН о пресечении финансирования терроризма и Резолюции СБ ООН № 1373 (2001 г.), при этом также учитывая Резолюцию СБ ООН № 1267 (1999 г.).

Признавая, что при финансировании терроризма часто используются такие каналы, как отмывание денег, государства-участники также обязались укрепить свои возможности в сфере борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма путем принятия мер в целях быстрого осуществления сорока рекомендаций ФАТФ по борьбе с отмыванием денег и девяти специальных рекомендаций ФАТФ по борьбе с финансированием терроризма.

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

В отношении пресечения недолжного использования некоммерческих организаций для финансирования терроризма, государства-участники постановили в Решении Постоянного совета ОБСЕ (PC.DEC) 617 (2004 г.) о *Дальнейших мерах по пресечению финансирования терроризма*, в соответствии со *Специальной рекомендацией ФАТФ VIII*, что они «должны рассмотреть соответствие их законодательства и положений, связанных с организациями, в частности, с некоммерческими и благотворительными организациями, которые могут использоваться недолжным образом в целях финансирования терроризма». Они также обязались «заботиться о том, чтобы легитимные мероприятия некоммерческих и благотворительных организаций не были ограничены и они не могли быть использованы террористическими организациями, представляющими себя легитимными субъектами, применяться в качестве каналов передачи средств или в целях скрытого отведения средств, предназначенных для легитимных целей, на счета террористических организаций».

Далее, в решении PC.DEC/617 рекомендуется, чтобы государства-участники руководствовались Международной передовой практикой ФАТФ по борьбе с недолжным использованием некоммерческих организаций; решение также поручает Секретариату ОБСЕ и Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ способствовать продвижению данной передовой практики.

В поддержку осуществления данных обязательств, Бюро Координатора ОБСЕ по экономической и экологической деятельности (БКЭЭД) провело ряд мероприятий для оказания содействия в борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма. По просьбе государств-участников ОБСЕ, данные мероприятия нацелены на оценку национального законодательства, обеспечение консультаций по улучшению нормативно-правовых основ и наращивание национального потенциала, в частности, в рамках таких национальных институтов, как подразделения финансовой разведки, и между ними.

Антитеррористическое подразделение ОБСЕ (АТП), в свою очередь, путем политических конференций и экспертных семинаров способствовало продвижению государственно-частного партнерства в сфере борьбы с финансированием терроризма, в частности, в поддержку осуществления 40+9 рекомендаций ФАТФ, в соответствии с Решением Совета министров № 5/07 о *государственно-частном партнерстве в борьбе с терроризмом*.

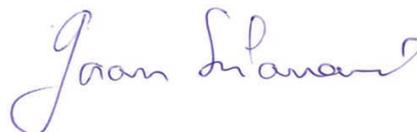
Следует отметить, что в сентябре 2009 года АТП и БКЭЭД совместно, а также при сотрудничестве США и Комиссии по благотворительности Англии и Уэльса, организовали Семинар экспертов по государственно-частному партнерству на тему: профилактика злоупотребления некоммерческими организациями в финансировании терроризма. На данном семинаре были рассмотрены такие темы, как соответствующее государственное регулирование и действенные правоприменительные действия, а также саморегулирование и наращивание потенциала надлежущего управления в некоммерческой сфере. В ходе семинара было подчеркнуто, что по всему региону ОБСЕ все еще сохраняются существенные проблемы относительно соблюдения Специальной рекомендации ФАТФ VIII, преимущественно в плане оценки риска, недостаточного контроля некоммерческой сферы и отсутствия государственных мероприятий по информационному просвещению и повышению осведомленности.

Данный выпуск Электронного журнала КТС намерен дальше содействовать информационному обмену и способствовать осмыслению вопроса о недолжном использовании некоммерческих организаций в целях финансирования терроризма. Государствам-участникам ОБСЕ, международным органам и заинтересованным сторонам из гражданского общества предлагается поделиться своими мнениями и взглядами в духе многостороннего диалога и сотрудничества. Мы рады беспрецедентному количеству ответов, полученных на нашу просьбу.

Мы надеемся, что вам понравится этот выпуск Электронного журнала КТС.



Рафаэль Ф. Перл, Начальник антитеррористического подразделения ОБСЕ



Горан Свиланович, Координатор экономико-экологической деятельности ОБСЕ

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

Злоупотребления некоммерческими организациями в террористических целях – Регулирование и надзор за некоммерческим сектором в Бельгии

Подразделение по обработке финансовой разведывательной информации Бельгии (СТИФ-CFI)

Введение

Не смотря на то, что некоммерческие организации (НКО) играют жизненно важную роль в мировой экономике, а также в национальной экономике и социальных системах многих стран, обеспечивая поддержку и давая надежду нуждающимся во всем мире, опыт по борьбе с финансированием терроризма, к несчастью, показывает, что террористы и террористические организации используют сектор НКО для сбора и передвижения денежных средств, обеспечения логистической поддержки, содействия в вербовке террористов, или же для иной поддержки террористических организаций и операций.

НКО имеют ряд уязвимых мест, которые могут использовать террористические организации.

- НКО пользуются общественным доверием.
- НКО имеют доступ к значительному количеству источников денежных средств.
- Часто через НКО представляют собой компании с большим оборотом наличных денежных средств.
- Некоторые НКО имеют филиалы по всему миру, что обеспечивает основу для осуществления деятельности и проведения финансовых операций как на национальном, так и на международном уровне, весьма часто на территории или поблизости от территорий, наиболее уязвимыми перед террористами.
- НКО весьма часто могут страдать от недостатка правительственного надзора или его отсутствия (регистрация, хранение записей, предоставление информации и мониторинг, проверка личной информации собственников/бенефициаров, сотрудников, управления).
- Правительственные органы могут обладать недостаточными ресурсами для осуществления эффективного надзора за данным сектором.
- НКО могут обладать недостаточными ресурсами или потенциалом для того, чтобы выдержать жесткие регулятивные требования.

Цель данного документа заключается в том, чтобы представить обзор опыта СТИФ-CFI в отношении использования НКО в целях финансирования терроризма, а также выполнения Бельгией Специальной Рекомендации VIII.

Функционирование Подразделения по обработке финансовой разведывательной информации Бельгии СТИФ-CFI

Миссия

СТИФ-CFI является агентством по получению разоблачающей информации, отвечающим за противодействие отмыванию денег и борьбу с финансированием терроризма, учрежденным Законом от 11 января 1993 года. Оно является автономным и независимым, общественным, административным органом, находящимся под надзором Министерства юстиции или Министерства финансов. Его миссия заключается в получении и анализе всех данных о подозрительных операциях, а также фактов, сообщенных учреждениями и лицами, подпадающими под обязательство по раскрытию информации.

СТИФ-CFI выступает в качестве фильтра между подобными субъектами и органами судебной власти. После выявления серьезных признаков финансирования терроризма или отмывания денег, относящихся исключительно к предикативным преступлениям, перечисленным в Законе от 11 января 1993 года, оно сообщает о данном факте в органы Государственной или Федеральной прокуратуры.

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

Предоставление информации о подозрительных операциях

Всякий раз, когда финансовое учреждение знает или имеет причину подозревать, что операция или какой-то факт связаны с отмыванием денег или финансированием терроризма, сотрудник, ответственный за предотвращение операций по легализации доходов, полученных преступным путем, должен проинформировать CTIF-CFI, перед осуществлением финансовой операции и указать, по возможности, срок окончания операции.

В случае отсутствия возможности проинформировать CTIF-CFI до момента окончания операции в силу характера финансовой операции (например, незамедлительный обмен денег) или же в связи с тем, что откладывание выполнения операции может предотвратить уголовное преследование получателей денег, предположительно полученных преступным путем, сотрудник финансового учреждения, ответственный за предотвращение операций по легализации доходов, полученных преступным путем, должен проинформировать CTIF-CFI сразу после окончания операции, указав причину того, почему информация была предоставлена позже.

С тем, чтобы гарантировать сохранность соответствующих денежных средств или имущества при их изъятии судебными властями, CTIF-CFI уполномочен приостанавливать проведение операции до срока ее окончания указанным учреждением, предоставившим информацию. Применяв данную меру противодействия, можно добиться приостановления операции не более, чем на два рабочих дня.

Аналитический процесс

После получения информации о подозрительной операции, CTIF-CFI уполномочено потребовать и получить любую информацию, которую оно посчитает полезной в целях выполнения своей миссии, от:

- учреждения, предоставляющего разоблачающую информацию;
- всех прочих финансовых учреждений и лиц, подпадающих под действие Закона;
- всех органов полиции;
- всех судебных органов;
- всех административных государственных учреждений;
- надзорных, регулятивных и дисциплинарных органов;
- службы по борьбе с мошенничеством (OLAF) при Европейской комиссии.

Принцип строгой конфиденциальности, в рамках которого CTIF-CFI должно осуществлять свою деятельность, не применяется в отношении обмена информацией с зарубежными подобными службами, при условии соблюдения аналогичных обязательств о неразглашении. Осуществление такого обмена информацией возможно на основании международных договоров, участником которых является Бельгия, или же на паритетной основе. Стратегия CTIF-CFI заключается в утверждении правил сотрудничества на паритетной основе, посредством заключения меморандума о взаимопонимании или обмена письмами.

Согласно бельгийскому закону о противодействии отмыванию денег, любой запрос от партнерского подразделения касательно отдельных случаев рассматривается так же как раскрытие информации о подозрительной сделке, что позволяет CTIF-CFI использовать свою прерогативу органа, проводящего расследование, после получения подобного запроса со стороны подобного зарубежного органа.

После проведения анализа всех данных и выявления серьезных признаков отмывания денег или финансирования терроризма, CTIF-CFI должно предоставить информацию, наряду с соответствующим обоснованием, в органы Государственной или Федеральной прокуратуры.

Роль CTIF-CFI в борьбе с терроризмом

После террористических нападений 11 сентября 2001 г., было необходимо включить финансирование терроризма в список проблем, с которыми необходимо бороться.

В целях выявления фактов финансирования терроризма ФАТФ составил ряд рекомендаций по данному вопросу. При помощи бельгийского закона от 12 января 2004 года была изменена система по

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

противодействию отмыванию денег, установленная в Бельгии согласно закону от 11 января 1993 года, с тем, чтобы охватить аспекты, касающиеся борьбы с финансированием терроризма. С того времени превентивное выявление фактов финансирования терроризма стало новым приоритетом для CTIF-CFI.

Вследствие появления данного нового аспекта, в рамках правовых норм каждого департамента, CTIF-CFI наладило партнерские связи с другими компетентными органами, такими как Федеральная прокуратура, финансовые департаменты Окружных прокуратур, федеральная судебная полиция и Департамент государственной безопасности. Цель такого партнерства заключалась в налаживании успешной совместной деятельности, укреплении сотрудничества и расширении возможностей CTIF-CFI в целях получения необходимой соответствующей информации по данному вопросу от каждого департамента.

CTIF-CFI на регулярной основе производит анализ поступающей информации касательно финансирования терроризма в целях определения типологий и признаков данного явления. Результаты анализа направляются в учреждения, предоставившие информацию, чтобы помочь им в выявлении подозрительных операций, которые могли бы быть связаны с финансированием терроризма.

Опыт CTIF-CFI в отношении злоупотреблений некоммерческими организациями в целях финансирования терроризма

Исследование, проведенное CTIF-CFI по финансовым преступлениям в секторе НКО и злоупотреблениям НКО в целях финансирования терроризма, включая финансирование терроризма, показало, что НКО используются в целях финансирования терроризма разными путями.

Собираемые средства

Согласно опыту CTIF-CFI, НКО используются для сбора средств от пожертвований. В целом, сумма подобных средств, собираемых подобным образом, невелика (от 25 до 250 Евро от каждой операции).

Однако, если количество операций, осуществляемых каждым донором, ограничено одной операцией, то количество доноров достигает нескольких десятков. Общее количество средств, собранных от пожертвований, таким образом, никак нельзя назвать незначительным. Данные операции сопровождаются последующим снятием со счетов наличных и переводами средств за рубеж. Таким образом, данные суммы, достигающие порядка нескольких сотен тысяч Евро, значительно превышают суммы денежных средств, получаемые от индивидуальных пожертвований.

Инвестиции в недвижимость

Опыт CTIF-CFI показал, что НКО используются для покупки имущества, в целях оказания логистической поддержки террористическим организациям.

В одном случае, раскрытом CTIF-CFI, у НКО имелся банковский счет, на котором было размещено несколько крупных сумм денежных средств, возможно полученных от пожертвований. Деньги были использованы для выдачи чеков на счет нотариуса в качестве аванса на покупку имущества.

НКО в качестве прикрытия

НКО служат прикрытием для других НКО, участвующих в осуществлении террористической деятельности.

В одном случае, о котором сообщило CTIF-CFI, на счет благотворительно организации А производились переводы незначительных сумм, а также денежные взносы. Затем значительные суммы денежных средств были переведены на счет благотворительной организации Б. Благотворительная организация Б являлась материнской компанией благотворительной организации А, и подозревалась в связях с террористической сетью. Гуманитарная деятельность служила в качестве прикрытия для осуществления финансовых операций, связанных с террористической деятельностью.

Внедрение

Лица, связанные с террористическими группировками, могут внедриться в НКО и использовать данные организации для сбора средств, часть которых будет использована не в благотворительных целях, а в целях осуществления террористической деятельности.

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...))» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

В одном случае, о котором сообщило CTIF-CFI, речь идет о группе благотворительных организаций, осуществляющих деятельность в гуманитарных целях. Банк раскрыл информацию о подозрительных финансовых операциях (многочисленных мелких переводах, которые могли поступать в результате пожертвований частных лиц), проводившихся через счета данных организаций. Затем денежные средства посылались на личный банковский счет менеджеров одной из НКО и обналичивались. Одна из НКО была замечена в связях с террористической группировкой.

Использование третьих лиц или подставных компаний

НКО используют банковские счета третьих лиц или подставных компаний для сбора пожертвований и финансирования террористической деятельности.

Один известный случай касался подозрительных (весьма крупных) переводов и денежных вкладов на банковский счет в Бельгии, принадлежащий лицу, получающему маленький доход от социальных выплат. Один из переводов был произведен учредителем некоммерческой организации, учрежденной в Бельгии. Данное лицо имело связи с террористической группировкой.

Другой случай раскрытия информации касался подозрительных операций (много наличных вкладов) на банковских счетах компании X, которая НКО не являлась. Согласно балансовому отчету компания вообще не занималась никакой деятельностью. Г-н А, который имел при себе доверенность распоряжаться банковским счетом компании X, являлся менеджером некоммерческой организации, замеченной в связях с террористической группировкой.

Специальная рекомендация VIII

Специальная рекомендация VIII, касающаяся НКО, призывает страны:

- произвести обзор адекватности законов и правил в отношении «организаций», которыми могут злоупотреблять в целях финансирования терроризма,
- принять меры, чтобы гарантировать (легитимным) НКО защиту от их неправомерного использования террористическими организациями.

Задача Специальной рекомендации VIII заключается в обеспечении того, чтобы террористические организации не могли неправомерно использовать НКО: выступать в роли легитимной организации, использовать легитимные организации в качестве канала для финансирования терроризма, отвлекать средства, предназначенные для легитимных целей, на реализацию террористических целей.

Подход, принятый ФАТФ для выполнения данной задачи, опирается на следующие принципы:

- Исходя из важной социальной и экономической роли сектора, важно сохранить репутацию НКО. Борьба против использования некоммерческого сектора террористическими организациями важна не только в контексте борьбы с терроризмом, но также и потому что использование сектора НКО лицами, занимающимися финансированием терроризма, подрывает доверие доноров.
- Злоупотребления террористическими организациями в секторе НКО в прошлом и настоящем демонстрирует необходимость принятия защитных мер. Меры должны быть приняты в целях защиты сектора от подобных злоупотреблений, а также в целях выявления и принятия эффективных мер в отношении тех НКО, которые используются или активно поддерживают террористов или террористические организации.
- Меры должны быть направлены на предотвращение и судебное преследование за совершение деяний, связанных с финансированием терроризма и поддержкой террористов. Если НКО подозреваются или вовлечены в деятельность, связанную с финансированием терроризма или другими формами поддержки террористов, странам необходимо предпринять расследование и действия, в целях прекращения деятельности по финансированию терроризма или его поддержки, в конце концов, посредством использования мер по замораживанию счетов.
- Меры, принятые странами не должны нарушать или же мешать осуществлению легитимной благотворительной деятельности, но должны способствовать развитию прозрачности, надежности и общественного доверия к управлению и функционированию НКО в целях обеспечить укрепление

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...))» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

доверия к сектору среди доноров и широких кругов общественности (чтобы средства, предназначенные на благотворительность, достигали свои законные цели).

- Между государственным, частным сектором и сектором НКО следует развивать отношения сотрудничества в целях повышения уровня осведомленности и развития возможностей противостоять злоупотреблениям террористами НКО (проводить научные исследования и обмен информацией в секторе НКО, в целях решения вопросов, связанных с финансированием терроризма).
- Подход, избранный для устранения террористической угрозы в отношении сектора НКО, должен быть целевым и легко адаптируемым к разнообразным НКО в рамках отдельных национальных секторов, также он должен развиваться с течением времени, чтобы справляться с изменчивым характером угрозы финансирования терроризма.

Реализация Специальной рекомендации VIII

ФАТФ рекомендует следующий подход к реализации Специальной рекомендации VIII:

- *Страны должны поощрять или предпринимать проведение информационно-пропагандистских программ для повышения уровня осведомленности в секторе НКО касательно уязвимых мест НКО перед рисками террористических злоупотреблений и финансирования терроризма, а также меры, которые НКО могут принять для своей собственной защиты от подобных злоупотреблений. Страны должны проводить работу совместно с сектором НКО в целях развития и улучшения передовой практики по устранению рисков и уязвимых мест, связанных с финансированием терроризма, и, таким образом, защищать сектор от террористических злоупотреблений.*

Веб-сайт STIF-CFI содержит различные примеры случаев неправомерного использования НКО в целях финансирования терроризма, как на национальном, так и на международном уровне. Веб-сайт STIF-CFI также содержит различные доклады ФАТФ касательно рисков и уязвимых мест с точки зрения финансирования терроризма, с которыми сталкиваются НКО. Ежегодный широко публикуемый отчет, также является полезным инструментом для повышения уровня осведомленности в секторе. Данная информация позволяет НКО повышать свой уровень осведомленности о рисках неправомерного использования, с которыми они сталкиваются. Благодаря повышению уровня осведомленности финансовый сектор также улучшает свое положение в аспекте выявления сделок НКО, которые могут быть связаны с террористической деятельностью или финансированием терроризма.

- Страны должны способствовать повышению уровня прозрачности и доверия в руководстве и управлении всех НКО.
НКО должны поддерживать информацию о: (1) цели и задачах их заявленной деятельности; и (2) личности лица (-), владеющего (-их), контролирующего (-их) или направляющего (-их) их деятельность, в том числе и членов руководящего состава, правления и доверительных собственников. Доступ к данной информации для общественности НКО должен предоставляться напрямую или через соответствующие органы.

Бельгийский закон предусматривает, что НКО и фонды должны иметь очень подробный устав, содержащий фамилию, имя, адрес проживания, дату и место рождения каждого учредителя, или, если это юридическое лицо – официальное наименование, организационно-правовую форму и юридический адрес, точное описание цели (-ей) учреждения общественного объединения, правила, регулирующие назначение, освобождение от обязанностей и отстранение от должности директора. Данные документы и информация должны храниться в Регистре Коммерческого суда судебного округа по месту расположения юридического адреса НКО. Любой может бесплатно изучить данные документы и информацию в Регистре Коммерческого суда.

НКО, желающие воспользоваться схемой освобождения от уплаты налогов для своих доноров, должны пройти регистрацию в Министерстве финансов.

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...))» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

- *НКО должны представлять годовую финансовую отчетность, с детальной разбивкой данных о доходах и расходах.*

В Бельгии все НКО должны вести счет в банке. На крупные и очень крупные НКО, а также фонды, распространяются те же правила что и на коммерческие компании. Мелкие НКО только должны предоставлять бухгалтерскую отчетность по упрощенной процедуре.

Крупные и очень крупные НКО должны размещать свою годовую финансовую отчетность в Бельгийском национальном банке, подобно коммерческим компаниям.

Мелкие НКО должны формировать свою годовую финансовую отчетность по упрощенной процедуре. Отчетность хранится в досье данной НКО в Регистре Коммерческого суда по месту регистрации НКО.

- *Страны должны предпринимать шаги для того, чтобы осуществлять эффективный надзор или мониторинг за НКО, отвечающих за: (1) значительную долю финансовых ресурсов, в рамках данного сектора; и (2) значительную часть деятельности, проводимой в данном секторе на международном уровне.*

НКО должны иметь лицензию или быть зарегистрированы. Компетентные органы должны иметь доступ к данной информации.

НКО должны иметь соответствующие средства контроля на местах, чтобы гарантировать полную подотчетность денежных средств, а также то, что они были потрачены в соответствии с целью и задачами деятельности, заявленной НКО.

НКО должны сохранять, в течение как минимум пяти лет, и обеспечивать соответствующим властям доступ к записям с информацией о внутренних и международных операциях, достаточно детализированным для того, чтобы можно было проверить, были ли денежные средства потрачены в соответствии с целью и задачами организации.

Прежде всего, в Бельгии финансовое положение крупных и очень крупных НКО, их годовая финансовая отчетность и соответствие осуществляемых ими операций закону и положениям устава должны проверяться одним или несколькими аудиторами (аудиторами компании).

НКО, домицилированные в Бельгии, облагаются налогом на юридических лиц. Следовательно, даже если они не занимаются деятельностью, приносящей прибыль, они должны подготавливать годовую налоговую декларацию, в которой представлен обзор их доходов и расходов, и подвергаться углубленному аудиту, по крайней мере, один раз в шесть лет.

Налоговые органы весьма значительное внимание уделяют проблеме «подставных НКО» - занимающихся деятельностью приносящей прибыль, под прикрытием НКО.

В рамках выявления «подставной НПО», весьма тщательно проверяется устав, фактически осуществляемая деятельность и бухгалтерские записи, хранимые НКО. Аудит включает проверку операций, осуществляемых НКО, доходов, характера клиентов, сотрудников и используемых активов.

Следовательно, налоговые проверки, выполняемые в отношении НКО, могут приводить к раскрытию фактов отмыывания денег и/или финансирования терроризма, в основном, через выявление подлинной деятельности НКО, а также посредством отслеживания их коммерческих и финансовых счетов. Если доказательство отмыывания денег и/или финансирования терроризма обнаруживается в ходе аудита, и проверок, проводимых налоговыми органами, о данном факте может быть сообщено в Прокуратуру.

- *Компетентные органы (правоохранительные, ПФР, налоговые органы) должны иметь возможность сбора интересующей их информацию в отношении проблематичных НКО, а также возможность проведения расследования в отношении деятельности НКО, подозреваемых в связях с террористическими организациями.*

Страны должны обеспечить возможность предоставления полного доступа к информации в отношении руководства и управления конкретной НКО (включая финансовую и программную информацию).

В Бельгии НКО должны хранить устав, документы, касающиеся назначения или отставки

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

директоров, сотрудников, на которых возложено ежедневное управление, лиц, уполномоченных представлять общественное объединение, в Регистре Коммерческого суда судебного округа по месту расположения юридического адреса НКО.

Данное досье также содержит копию годовой финансовой отчетности НКО.

Любой человек может бесплатно изучить документы, которые какая-либо НКО представила в архив. Компетентные органы (в том числе и ПФР) могут бесплатно получить копию документов в досье на ту или иную НКО.

- *Страны должны обладать опытом в области проведения расследований и возможностью проверять НКО, предположительно используемые или активно поддерживающие террористическую деятельность или террористические организации.*

Страны должны гарантировать эффективное сотрудничество, координацию и обмен информацией настолько, насколько это возможно, на всех уровнях соответствующих органов власти или организаций, обладающих соответствующей информацией об НКО.

В Бельгии судебные органы (в основном, Федеральная окружная прокуратура - в отношении терроризма или террористической деятельности), полицейская служба, разведка, служба безопасности и ПФР обладают полномочиями, а также достаточными материальными и человеческими ресурсами, для проведения необходимых расследований в отношении НКО, которые могут использоваться или же поддерживать террористическую деятельность.

Например, они могут иметь доступ к информации в отношении конкретного НКО в Регистре Коммерческого суда, к финансовой информации из банков через судебные постановления или сотрудничество с ПФР.

Бельгийский закон о противодействии отмыванию денег позволяет осуществлять сотрудничество между полицейскими/судебными органами и ПФР в целях проведения расследования, особенно в случае возникновения в отношении какой-либо НКО подозрений в связях с террористами.

- *Страны должны создать соответствующие механизмы с тем, чтобы гарантировать, что в случае возникновения подозрения или разумных оснований для подозрения в отношении какой-либо НКО в том, что она: (1) служит прикрытием для сбора средств террористической организацией; (2) используется в качестве канала для финансирования терроризма, в том числе во избежание замораживания активов; или (3) используется для сокрытия или маскировки скрытого отвлечения средств, предназначенных для законной деятельности, но перенаправленных на осуществление деятельности террористами или террористическими организациями; данная информация будет незамедлительно представлена вниманию всех соответствующих компетентных органов в целях осуществления превентивных или следственных мер.*

В Бельгии общественное объединение может быть объявлено вне закона, если его устав не содержит информацию касательно вышеупомянутого или если одна из целей создания НКО противоречит закону или общественному порядку. По просьбе члена организации, любого заинтересованного третьего лица или Окружной прокуратуры суд может издать приказ о ликвидации НКО, которая не выполняет обязательства, использует свои активы или прибыль в целях, отличных от целей ее создания, или серьезно нарушает свой устав, закон или общественный порядок. Были введены меры по повышению уровня прозрачности также в отношении НКО, создаваемых в соответствии с зарубежным законодательством и пожелавших открыть свой операционный центр в Бельгии. По просьбе Окружной прокуратуры или любого заинтересованного лица суд может издать приказ о закрытии любого операционного центра, замеченного в серьезном нарушении своего устава, закона или общественного порядка.

- *Страны должны указать соответствующих координаторов и процедуры, в целях реагирования на запросы из различных точек мира о предоставлении информации в отношении конкретной НКО, подозреваемых в финансировании терроризма или других формах оказания поддержки террористам.*

Что касается международного сотрудничества, судебные органы, также как и ПФР, имеют

Электронный Журнал КТС Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...).» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

соответствующие каналы для обмена информацией в отношении НКО, подозреваемых в связях террористическими организациями.

Заключение

Согласно опыту CTIF-CFI, законные источники финансирования терроризма, в основном, связаны с нелегитимным использованием некоммерческих организаций. Это организации, изначально учрежденные в Бельгии, ведущие счета, с использованием которых осуществляется сбор средств, в том числе и от пожертвований, в целях осуществления террористической деятельности. Финансовые операции в основном являются банковскими вкладами наличных средств из пожертвований, с последующим снятием со счета наличных или переводом денежных средств за рубеж.

Кажется, что CTIF-CFI представлено достаточно большое количество досье на НКО в отношении их причастности к террористической деятельности. Отраженная в досье CTIF-CFIT сумма средств, собранных в форме пожертвований каждой благотворительной организацией, по-прежнему, остается достаточно невелика. Действительно, оказывается, что данные средства не превышают нескольких сотен тысяч Евро, полностью или частично используемых для финансирования террористической деятельности. Однако, поскольку некоторые из этих организаций имеют филиалы по всему миру, общая сумма средств, собранных всеми подобными организациями, может быть весьма существенной.

Следовательно, огромную значимость представляет собой Специальная рекомендация VIII, а также ее реализация различными странами.

К тому же, кажется весьма вероятным то, что террористические организации имеют различные источники финансирования, поскольку они не ограничивают себя легальными источниками финансирования. Данная тенденция должна внимательно отслеживаться, так как, к тому же, она отражает важность реализации всех Специальных рекомендаций.

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

СР VIII, Предупреждение использования НКО для финансирования терроризма: Нормативная база Канады

Налоговое агентство Канады, директорат благотворительных организаций

Вводная информация

В Канаде существует более 85000 зарегистрированных благотворительных организаций, в основном ими руководят добровольцы и они имеют низкий уровень доходов. Они затрагивают все аспекты жизни общества - в том числе образование, здравоохранение, веру, права человека, социальную справедливость, окружающую среду, искусство и культуру, коммунальное хозяйство и досуг. Конечно, подавляющее большинство стремится соблюдать законодательные и нормативные правила.

Благотворительные организации играют жизненно важную роль в достижении целей, которые высоко ценят канадцы, как на родине, так и за рубежом. Признавая этот факт, и призывая канадцев оказывать поддержку благотворительной деятельности, *Закон о подоходном налоге (ЗПН)* предусматривает существенные налоговые льготы для благотворительных организаций и доноров. Для поддержания общественного доверия в отношении этих стимулов, Правительство Канады и благотворительные организации нуждаются в защите благотворительного сектора от злоупотреблений, в том числе использования благотворительных средств для поддержки терроризма и других не благотворительных целей и видов деятельности. Но те же самые факторы, которые способствуют проявлению высокого уважения канадцев к благотворительным организациям, могут сделать их уязвимыми для использования со стороны сторонников терроризма. Благотворительные организации объединяют людей для достижения общей цели и коллективных действий. Некоторые из них имеют глобальное присутствие, часто в зонах конфликтов или в местах с неразвитой инфраструктурой, и часто перемещают деньги, людей и товары в эти области и обратно. В местах, где отсутствуют банки, благотворительные организации, могут использовать наличные средства или использовать альтернативные системы денежных переводов. Все это может непреднамеренно обеспечивать сети, и видимость законности, для видов деятельности, которые поддерживают терроризм.

При даче показаний перед Комиссией «Эйр Индия» (Air India) по расследованию взрыва самолета «Эйр Индия» (рейс 182), служащие Канадской королевской конной полиции (КККП) сообщили, что они часто наблюдают участие одной или нескольких благотворительных организаций и соответствующих некоммерческих организаций (НКО) в крупных террористических исследованиях. Они также сообщили о том, что указанные организации играют важную роль не только в качестве сборщиков средств, но и в предоставлении других типов покровительства и поддержки деятельности террористических группировок. Анализ, проведенный Центром анализа финансовых операций и отчётов Канады (ФИНТРАК) представленный на запрос показывает, что благотворительные организации и НКО фигурировали в более чем одной трети случаев раскрытия информации, связанных с предполагаемым финансированием терроризма.

Законодательная основа

Согласно Конституции, регулирование благотворительных организаций находится в рамках провинциальной юрисдикции. Федеральная роль ограничивается регулированием благотворительных организаций в целях ЗПН. В Канаде была предусмотрена налоговая льгота в отношении благотворительных взносов с 1930-х годов, а с 1967 года благотворительные организации были обязаны проходить регистрацию в Канадском Департаменте по налогам и сборам (CRA), чтобы претендовать на специальные налоговые льготы. В 2008 году, благотворительные пожертвования 5,9 миллионов канадцев в денежной или натуральной форме составили 8,8 миллиарда долларов.

Такая помощь по косвенному налогу для зарегистрированных благотворительных организаций составляет около 3,7 млрд. долларов в виде упущенных поступлений для федеральных и провинциальных органов власти. Преимущество в виде возможности предложить донорам налоговую льготу или вычет по сокращению налоговой задолженности предоставляет правительству Канады прямой интерес в регулировании, а

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

также накладывает ответственность в обеспечении повышенной меры уверенности канадцев в том, что их щедрость хорошо обоснована.

Управление благотворительными организациями при Канадском Департаменте по налогам и сборам является центром Правительства Канады, занимающимся экспертизой благотворительности. Управление осуществляет руководство и обеспечивает применение правил ЗПН, касающихся зарегистрированных благотворительных организаций путем обеспечения того, чтобы организациям, которые не соблюдают действующие правила, не предоставлялось или не разрешалось пользоваться статусом зарегистрированной благотворительной организации.

Канада последовала рекомендациям Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег и приняла целевой подход в борьбе с террористической угрозой в некоммерческом секторе. Зарегистрированные благотворительные организации представляют значительную часть финансовых ресурсов некоммерческого сектора, на которые приходится примерно 68% от всех поступлений и 95% всех пожертвований. Кроме того, на их долю приходится значительная доля внешнеэкономической деятельности сектора: 75% международных организаций в Канаде являются зарегистрированными благотворительными организациями. Роль Управления благотворительными организациями относится только к зарегистрированным благотворительным организациям, но не к другим НКО (существует около 80000 дополнительных корпорации НКО, работающих в Канаде). Зарегистрированные благотворительные организации должны быть некоммерческими, но не все НКО имеют право на регистрацию в качестве благотворительных организаций. Хотя ни зарегистрированные благотворительные организации, ни НКО не платят налог на прибыль, только зарегистрированные благотворительные организации могут выдавать официальные расписки о пожертвованиях для получения льгот при оплате подоходного налога. Согласно данным Канадского Департамента по налогам и сборам наиболее высокий риск финансирования терроризма связан с теми организациями, которые в Канаде относятся к зарегистрированному благотворительному сегменту некоммерческого сектора. Остальные организации данного сектора, как и зарегистрированные благотворительные организации, полностью попадают под спектр антитеррористического законодательства Канады; а также обязательства по представлению докладов банков и назначенных небанковских финансовых организаций распространяются на финансовые операции благотворительных организаций и НКО, как и на любые другие предприятия.

Требования ЗПН к благотворительным организациям представляют собой сочетание принципов налоговой политики и нормативных формулировок принципов обычного права, касающихся благотворительных фондов. Некоторые основные требования - такие, как некоммерческие положения и требование о том, что благотворительные организации не работают при наличии как благотворительных, так и не благотворительных целей - вытекают из принципов обычного права, касающиеся благотворительных организаций.

Обычное право также содержит четыре «принципа», посвященных благотворительности - на протяжении веков, суды решали, что за исключением случаев, когда организация создается и работает, выполняя одну или несколько из следующих задач: оказание помощи нуждающимся, развитие образования, улучшение положения религии, или для других целей полезных для общества, которые считаются благотворительными, она не может рассматриваться юридически в качестве благотворительной.

ЗПН также обуславливает требования по месту жительства, ежегодный тест расходов, обязательство подавать ежегодные отчеты и вести надлежащие книги и записи для проверки пожертвований и использования ресурсов (отсутствие удовлетворительных книг и записей в Канаде, которые используются для обоснования того, что требования к регистрации, были выполнены, само по себе, представляет причину отзыва регистрации организации), и запрет предоставления ресурсов для организаций, которые не являются «правомочными получателями дара» - главным образом, другим канадским зарегистрированным благотворительным организациям. Кроме того, цели и деятельность организации должны соответствовать канадскому законодательству и государственной политике.

Программа по благотворительным организациям и борьбе с терроризмом

Для эффективного выявления и управления рисками участия террористов в благотворительных организациях, программа должна осуществлять интеграцию информации из различных источников.

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

Как отмечается в Докладе «Эйр Индия» [1]: «Канадский Департамент по налогам и сборам получает доклады разведки из, и имеет механизмы взаимодействия с, как [Канадской королевской конной полицией] КККП так и [Канадской службой безопасности и разведки] КСБР. Управление благотворительными организациями также располагает своим собственным фондом информации. В частности, Канадский Департамент по налогам и сборам обладает значительными полномочиями на проведение расследований в рамках ЗПН. Кроме того, этот Департамент осуществляет активный мониторинг СМИ и Интернет и занимается анализом прецедентного права, научных работ и текстов... [р]есурсы посвящены сбору и анализу информации полученной с помощью программы и общедоступной, непосредственно связанной с использованием социальных, общественных, религиозных и гуманитарных организаций в качестве прикрытия и для обеспечения легитимности международного терроризма.»

Вся эта информация используется для оценки риска как при отборе заявок и упреждающем мониторинге, проводимом после регистрации, в сотрудничестве с КСБР, КККП и ФИНТРАК.

При анализе новых заявок и существующих зарегистрированных благотворительных организаций, Канадский Департамент по налогам и сборам запрашивает информацию у КККП и КСБР, когда возникают подозрения относительно того, что организация может быть связана с терроризмом. В случаях, когда общедоступная информация, а также информация, которую организация обязана предоставлять в Департамент является достаточной, чтобы сделать вывод о том, что деятельность организации посвящена не только благотворительности, Департамент должен использовать, и использует обычные процедуры в рамках ЗПН для отказа в предоставлении статуса благотворительной организации, или для поддержки ряда санкций вплоть до аннулирования регистрации.

Согласно ЗПН Канадский Департамент по налогам и сборам обладает рядом промежуточных санкций в отношении зарегистрированных благотворительных организаций, которые не соответствуют требованиям. К ним относятся финансовые санкции и/или временное исключение определенных привилегий, таких как полномочие на выдачу налоговых расписок.

Виды деятельности, которые могут подвергаться действию санкций, варьируются от некоторых видов предпринимательства, незаконного обогащения руководителей организации, дарения ресурсов получателям, не отвечающим требованиям и предоставления ложных сведений в отношении налоговых поступлений. Строгость наказания увеличивается при совершении последующих нарушений и в конечном итоге может привести к аннулированию регистрации.

Каждый год аннулируется регистрация около 2000 благотворительных организаций. В основном это организации, которые прекратили свою деятельность или не смогли представить годовые отчеты. Канадский Департамент по налогам и сборам проводит комплексные документальные проверки около 800 зарегистрированных благотворительных организаций каждый год. Около 40 благотворительных организаций в год лишаются регистрации в результате серьезных несоответствий требованиям, включая сомнительные схемы по сбору средств, политическую деятельность, отсутствие соответствующих книг бухгалтерского учета, и запрещенную личную выгоду. Кроме того, зарегистрированные благотворительные организации, которые были не в состоянии продемонстрировать достаточный контроль над своими зарубежными операциями, были лишены полномочий.

В прошлом году стандартные принципы Закона о подоходном налоге были использованы для аннулирования регистрации трех благотворительных организаций на основании того, что они были связаны с терроризмом. (Источником нижеприведенных данных являются общедоступные письма Канадского Департамента по налогам и сборам к задействованным организациям):

- В июле 2010 года, Тамильское (Шри-Ланка) общество оказания помощи беженцам города Оттавы было снято с регистрации на основании, в частности, того, что оно «предоставило финансирование получателям за пределами Канады, которые не удовлетворяют требованиям... [д]анное финансирование составило 713 тысяч долларов, предоставленных организации, которая, согласно общедоступной информации... была классифицирована Канадским Департаментом по налогам и сборам в качестве работающей в рамках сети поддержки террористической организации «Тигры освобождения Тамил Илама», которая включена в список *Правил Организации Объединенных Наций по борьбе с терроризмом и Уголовный кодекс Канады*»;

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...).» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

- В марте 2011 года, регистрация «Всемирного Общества Исламского Призыва» (Канада) была аннулирована на основании ряда несоответствий, в том числе заключающихся в том, что «...Общество действует по указаниям, и получает все финансирование из, организации «Всемирное Общество Исламского Призыва» в Ливии («ВОИП-Ливия»), которая основана Муаммаром аль-Кадаффи (Каддафи) в 1972 году, задачи и деятельность которого не ограничиваются улучшением положения религии, согласно значению этого термина представленному в законодательстве Канады.....работа Общества состояла в основном в осуществлении деятельности по указанию и от имени «ВОИП-Ливия» по переводу денежных средств через Канаду для конкретных групп и отдельных лиц.....некоторые из этих групп и отдельных лиц, как утверждает, были причастны к террористической деятельности.....показание под присягой и Соглашение о признании вины, представленные в успешном обвинительном приговоре США в отношении Абдурахмана Мухаммад Аламоуди в 2004 году по обвинению в умышленной попытке нарушить экономические санкции США против Ливии, введенные в связи с участием Ливии в террористических бомбардировках и крушении самолета авиакомпании «Пан Ам» (рейс 103), над Локерби, Шотландия, свидетельствуют об использовании сети «ВОИП-Ливия» для перемещения средств от имени Ливийского правительства, нарушая санкций против Ливии.....как видно из Соглашения о признании вины Аламоуди.....цели, в которых заинтересована организация «ВОИП-Ливия», и которые, в свою очередь определяют задачи и деятельность Общества, распространяются на политические процессы и цели, которые не могут быть согласованы с концепцией благотворительности в рамках законодательства Канады»; и
- В апреле 2011 года, Международный фонд помощи скорбящим и нуждающимся (Канада), полномочия которого по выдаче налоговых расписок благотворителям были приостановлены в предыдущем году, лишился регистрации на том основании что, наряду с прочим «...[н]аш анализ аудиторских данных послужил основанием для Канадского Департамента по налогам и сборам полагать, что Международный фонд помощи скорбящим и нуждающимся (Канада) оказывает поддержку ХАМАС, организации, внесенной в список террористических организаций. Наши данные показывают, что Международный фонд помощи скорбящим и нуждающимся (Канада) предоставил более 14,6 млн. долларов ресурсов действующим партнерам, которые находились в ведении представителей ХАМАС, открыто поддерживали и обеспечивали финансирование ХАМАС, или были внесены в списки террористических организаций различными юрисдикциями в связи с их деятельностью по поддержке ХАМАС или других террористических организаций.

Однако, в качестве благоразумного запасного варианта, *Закон о регистрации благотворительных организаций (Безопасности информации)* («CRSIA») предусматривает другой процесс для использования, в случаях, если возникает необходимость полагаться на секретную информацию для обоснования связей организации с терроризмом. Парламент принял «CRSIA» в рамках *Закона о борьбе с терроризмом 2001 года*, с целью «демонстрации приверженности Канады участию в согласованных международных усилиях по предотвращению поддержки лиц, задействованных в террористической деятельности; для сохранения целостности системы регистрации благотворительных организаций в рамках Закона о подоходном налоге; и для поддержания уверенности канадских налогоплательщиков в том, что преимущества регистрации благотворительных организаций предоставляются только организациям, которые работают исключительно в благотворительных целях».

В рамках «CRSIA», Министры, отвечающие за общественную безопасность и национальный доход, имеют возможность утверждать, что существуют веские основания полагать, что заявитель или зарегистрированная благотворительная организация предоставляла, предоставляет или будет предоставлять ресурсы для поддержки терроризма. Тест связан с определением лица, занесенного в список и террористической деятельности в *Уголовном кодексе*. Отсутствуют какие-либо требования относительно того, чтобы определенные благотворительные ресурсы были привязаны к определенным актам терроризма. Данный тест является объективным; нормы уголовного процесса преступного намерения («преступного умысла») не применяется.

Основания, на которых должен быть основан сертификат, относятся конкретно к использованию «ресурсов» организации, которые в контексте положений о благотворительности в рамках ЗПН интерпретируются в качестве финансовых, человеческих и материальных ресурсов. Если сертификат подтвер-

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...).» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

ждается в Федеральном суде, это служит основанием для немедленного отказа в просьбе о, или отзыве, регистрации благотворительной организации. Это гражданский процесс, а не уголовный; меры принимаются в отношении организаций, а не отдельных лиц; применяются стандарты гражданского права. Успешное действие «CRSIA» может привести только к отказу или отмене статуса зарегистрированной организации, который в любом случае не представляет собой право, а привилегию в виде налоговой льготы, но такое действие не может привести к возбуждению судебного процесса в отношении лица.

«CRSIA» представляет законодательную основу для Канадского Департамента по налогам и сборам относительно использования секретной и разведывательной информации при принятии решения по вопросу того, имеет ли организация право на регистрацию, или продление регистрации, в качестве благотворительной организации или нет. Он предоставляет средства, посредством которых конфиденциальная информация может быть использована при определении права организации на регистрацию, и все же быть защищена от разглашения. Таким образом, Канадский Департамент по налогам и сборам получает новые основания для отказа или отмены статуса благотворительной организации - явно касающиеся поддержки терроризма.

Обмен информацией

Соображения конфиденциальности и сохранения уверенности канадцев в том, что их личные данные находятся в безопасности, требуют, чтобы информация, предоставляемая налогоплательщиками в Канадский Департамент по налогам и сборам, могла быть раскрыта только при определенных исключениях общего запрета на ее передачу. Учитывая значительную величину налоговых льгот, которые предоставляются зарегистрированным благотворительным организациям, необходимость обеспечения прозрачности и подотчетности означает, что значительная доля информации, предоставляемая благотворительными организациями, подлежит таким исключениям и, таким образом, является доступной для общественности. В случаях, когда существуют веские основания подозревать, что информация, находящаяся в распоряжении Канадского Департамента по налогам и сборам, может иметь отношение к расследованию террористических преступлений в рамках *Уголовного кодекса* или к угрозам безопасности Канады, согласно ЗПН Департамент вправе обмениваться другой, более широкой, но строго определенной информацией с КККП, КСБР и ФИНТРАК, которые вправе использовать информацию в своих целях. Эти специальные положения относятся как к зарегистрированным благотворительным организациям, так и организациям, которые подали документы на регистрацию - информация об организации, подающей заявку, не подлежит обмену в других ситуациях. Кроме того, Канадский Департамент по налогам и сборам вправе обмениваться любой информацией о налогоплательщике с другими правительственными ведомствами и учреждениями в целях исполнения ЗПН и «CRSIA», хотя при этом, существует запрет на ее дальнейшее использование с их стороны.

Информационно-разъяснительная работа

Правительство Канады осознает необходимость определения баланса между твердой позицией в отношении использования благотворительных организаций в террористических целях, и необходимостью обеспечения отсутствия нарушений или препятствий в отношении законной благотворительной деятельности. Управление благотворительными организациями применяет целостный подход к своей информационно-разъяснительной работе, как в секторе, так и для общественности, в целях содействия прозрачности в целом и повышения уверенности в секторе, среди благотворителей и широкой общественности, в том, что благотворительные фонды и услуги достигают предполагаемых, законных, бенефициаров. Прилагаются большие усилия по разработке кооперативных отношений в рамках сектора в этом направлении.

Канадский Департамент по налогам и сборам публикует большое количество руководств для зарегистрированных благотворительных организаций по широкому кругу правовых и оперативных вопросов, что подкрепляется проведением семинаров и личных информационных сессий по всей стране. Рассматриваемые вопросы, касаются осуществления деятельности за пределами Канады, и ведения деятельности, направленной на защиту прав человека. В частности, касательно уязвимости сектора в части использования в террористических целях, благотворительные организации в международном контексте предоставляют справочную информацию о международных и национальных правовых режимах:

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

<http://www.cra-arc.gc.ca/chrts-gvng/chrts/ntrntnl-eng.html>

Инструкция, касающаяся терроризма, предоставляет готовую ссылку для благотворительных организаций по некоторым основным мерам предосторожности, которые они могут предпринять для защиты от этой и других форм злоумышленного использования, в рамках положительной управленческой практики <http://www.cra-arc.gc.ca/chrts-gvng/chrts/chcklists/vtb-eng.html>

Канадский Департамент по налогам и сборам также управляет программой сотрудничества, программой Партнерства благотворительных организаций и [информационно-разъяснительной](#) работы, с целью обеспечения финансирования зарегистрированных благотворительных организаций и некоммерческих организаций в Канаде, для разработки и обеспечения инновационного образования и профессиональной подготовки по вопросам соблюдения требований для зарегистрированных благотворительных организаций. Общая цель заключается в повышении соблюдения благотворительным сектором соответствующих частей *Закона о подоходном налоге*, в том числе путем повышения собственного потенциала отрасли, касательно разработки и внедрения устойчивых образовательных программ основанных на соблюдении требований. В 2009-2010 годах успешный проект в рамках программы был направлен на повышение потенциала сектора, относительно предотвращения причастности к терроризму. С разработанными материалами можно ознакомиться, перейдя по ссылке: <http://www.capacitybuilders.ca/clip/clip-resources.php>

В секторе присутствует большое количество «зонтичных организаций», что обеспечивает руководство и разнообразие степеней надзора. Канадский совет христианских благотворительных организаций предлагает своим членам программу сертификации, в рамках которой участвующие благотворительные организации могут использовать специальный «знак одобрения». Согласно требованиям сертификации организация-член должна иметь независимый совет, проверенный финансовый отчет, и принятый Советом «Кодекс этических принципов сбора средств и финансовой отчетности». Кроме того, Канадский центр филантропии призывает своих членов принять его «Кодекс этических принципов фандрайзинга и финансовой подотчетности». 500 благотворительных организаций, которые приняли настоящий Кодекс, выступают за ответственное управление средствами, которые они получают и точную и комплексную отчетность по собственным финансовым делам. Ассоциация специалистов по сбору средств также призывает своих членов принять этический кодекс, свод прав благотворителя и ввести в действие механизм для регистрации жалоб. Организация *Imagine Canada* запускает программу разработки стандартов в 2011 году, которая предлагает Канаде широкий набор общих стандартов для благотворительных и некоммерческих организаций, желающих повысить свою эффективность в системе управления, руководства, включающего оплачиваемый персонал, финансовой отчетности, сбора средств, и участия добровольцев. Программа включает в себя программы добровольной аккредитации организаций, желающих, публично продемонстрировать, что они успешно внедрили стандарты посредством стороннего процесса рецензирования. Различные ресурсы будут носить общедоступный характер, в целях обеспечения всех организаций возможностью укрепить их потенциал в каждой области стандартов, независимо от их намерения принимать участие в процессе аккредитации. Другие благотворительные организации, имеющие отделения или филиалы в Канаде, также играют важную роль в обеспечении соблюдения высоких стандартов подотчетности их филиалами.

Правительство Канады ясно заявило о том, что оно не будет мириться со злоупотреблением системы регистрации, предусмотренной для благотворительных организаций, в целях обеспечения любой поддержки терроризма, и что налоговые льготы, предусматриваемые при регистрации, не должны распространяться на организации, ресурсы которых могут, прямо или косвенно, представлять какую-либо поддержку или пользу для какой-либо организации, занимающейся терроризмом. Для достижения такого результата Канадский Департамент по налогам и сборам осуществляет работу в данном секторе в целях обеспечения хорошего уровня осведомленности о рисках и обязательствах; а также предпринимает соразмерный и основанный на оценке рисков подход, направленный на обеспечение того, что области, имеющее наибольшую уязвимость будут находиться под наибольшим контролем.

Примечание

[1] Доклад Следственной комиссии по расследованию бомбардировки или взрыва самолета (рейс 182), том 5, стр. 222

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

Некоммерческие организации и их связь с финансированием терроризма

Государственный комитет национальной безопасности Кыргызской Республики

Исследование и анализ вопроса о неправомерном использовании некоммерческих организаций для целей финансирования терроризма показывает, что изменение пути следования даже весьма незначительного объема денежных средств может представлять собой потенциально серьезную проблему – финансирования террористической деятельности. Несмотря на то, что в большинстве государств в отношении НКО применяются меры регулирования и надзора, в целях снижения риска неправомерного использования их для финансирования терроризма необходимость выработки дополнительных мер, разработки и усиления механизмов выявления злоупотреблений в этой сфере все еще остаются актуальными.

Использование некоммерческих и неправительственных организаций в сложных схемах финансирования терроризма вызывает сегодня все большую обеспокоенность в мировом сообществе. И связано это, главным образом, с абсолютной, казалось бы, несовместимостью благородных, правозащитных функций, которые НПО и НКО возлагают на себя в уставном порядке. Трудности, возникающие при выявлении фактов финансирования терроризма путем неправомерного использования НКО, связаны с их общественным статусом. Повсеместно признается, что НКО играют исключительно важную роль в социальной и финансовой сфере общества, и очевидно, что никто не ставит этот факт под сомнение. Тем не менее, объем денежных средств и других активов, задействованных в благотворительном секторе, сам по себе означает, что направление даже очень небольшой доли этих средств на поддержку терроризма представляло бы собой серьезную проблему. Поэтому международное сообщество должно уделять внимание проблеме недостаточности информации о тех рисках, которым подвергается сектор НКО, с точки зрения возможности использования его террористами.

Многие НКО особенно уязвимы перед злоупотреблениями, связанными с финансированием терроризма. НКО пользуются доверием общества, имеют доступ к значительным источникам денежных средств и нередко имеют довольно высокий оборот наличных денежных средств. Кроме того, некоторые из них имеют разветвленную сеть подразделений во многих странах, что обеспечивает базу для внутренних и международных финансовых транзакций, зачастую в сферах, наиболее уязвимых с точки зрения использования их для финансирования террористической деятельности. Наконец, в зависимости от страны пребывания и юридической формы, деятельность НКО часто недостаточно регулируется или не регулируется вообще, либо для создания НКО не устанавливаются никаких требований (например, требования о размере уставного капитала, отсутствуют проверки лиц, являющихся учредителями и сотрудниками НКО, и т. п.).

Исследованные аналитиками подразделений финансовых разведок примеры показывают, что неправомерное использование НКО для целей финансирования терроризма может осуществляться самыми различными способами:

- Прежде всего, НКО часто используются террористами и террористическими организациями для сбора денежных средств. К примеру, активы крупнейших НКО были в свое время заморожены на основе Резолюции Совета безопасности ООН 1373 (2001 г.);
- Нередко НКО получают статус благотворительной организации и освобождаются от налогов;
- Некоторые НКО используют довольно агрессивные методы сбора средств, иногда пытаясь получить денежные пожертвования от широких слоев общественности, а в некоторых случаях фокусируя внимание на определенных целевых группах, в частности, внутри конкретных этнических или религиозных общин.

Например, организация, официально зарегистрированная, как детский благотворительный фонд, использовала видеозаписи, изображающие акции религиозных «борцов за свободу» в различных странах, одновременно демонстрируя видеозаписи жестокого обращения с приверженцами этой религии. Видеозаписи содержали призыв направлять пожертвования на номер определенного почтового ящика, чтобы помочь в этой «борьбе». Нет сомнения, что видеозаписи широко распространялись по религиозным организациям всего региона. Тот же самый номер почтового ящика часто появлялся в журналах, которые публиковали статьи известных экстремистов.

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

Эксперты отмечают значимость неофициального сбора наличных денежных средств во многих этнических или религиозных общинах и трудности, связанные с осуществлением надлежащего контроля над этими денежными средствами. Не исключено, что большая часть этих средств может быть использована для совершенно законных благотворительных целей, вместе с тем, очевидна и опасность возможных злоупотреблений. Сбор наличных денежных средств может также способствовать проникновению в «легальную финансовую систему» средств, полученных от преступной деятельности, осуществляемой террористическими группами. Эти средства вполне могут быть представлены в качестве законных сборов наличных средств на благотворительные цели для НКО, на деле являясь одной из форм отмывания преступных доходов. Эти же средства затем могут быть использованы для реализации террористических целей.

НКО могут также использоваться террористами для перемещения денежных средств. В этом случае они пользуются тем, что финансовые трансакции по переводу средств из одного региона в другой (зачастую в зарубежные страны) рассматриваются в качестве обычной деятельности фондов и благотворительных организаций. В некоторых случаях юридическая форма и официальная цель НКО специально выбираются для того, чтобы избежать регулирования и контроля (например, культурные ассоциации, учрежденные в некоторых странах местными религиозными общинами). Существуют примеры, когда в рамках определенной этнической общины организуется сеть взаимосвязанных фондов, которые официально регистрируются в различных странах и затем используются для незаконных денежных переводов. Сложно сказать, что эти схемы напрямую связаны с финансированием терроризма, однако такая структура представляет интерес в силу своих необычных характеристик и возможностей для злоупотреблений. Нередко подобные примеры показывают, что так называемые «альтернативные системы денежных переводов» часто используют банковские счета НКО для аккумуляции денежных взносов и проведения взаиморасчетов со своими зарубежными контрагентами. В ряде случаев такие трансакции рассматривались компетентными органами, как подозрительные из-за очевидного несоответствия между оборотами по счетам и условиями жизни конкретной общины, предоставляющей финансовую поддержку задействованным НКО.

Следующий пример, очевидно, показывает, как НКО могут быть использованы для перевода денег лицам, подозреваемым в терроризме:

Подразделение финансовой разведки в стране «А» получило обновленную информацию о подготовленном Советом безопасности ООН консолидированном списке физических и юридических лиц. Одна из организаций осуществляла свои операции под различными вариантами одного и того же названия в ряде стран. Она характеризовалась, как освобожденная от налогов НКО, официальной целью, которой является осуществление проектов по оказанию гуманитарной помощи по всему миру. Среди множества адресов местонахождения, обозначенных ООН для филиалов этой организации, несколько находилось в стране «А». ПФР получило сообщение о подозрительных трансакциях касательно НКО, находившейся в перечне адресов, названных в списке ООН. В сообщении были указаны банковские счета и имена трех физических лиц, владеющих контрольным пакетом акций подразделения, расположенного в стране «А». Одно из этих лиц (г-н «Х») проживало по адресу, указанному в списке ООН, а двое других лиц имели адреса в двух различных странах. Расследование, проведенное данным ПФР, показало, что г-н «Х» связан с этими организациями, а также с четырьмя другими международными НКО. В сообщениях, полученных данным ПФР, указывались детали значительного количества безналичных переводов, отправленных из местоположений, имеющих к этому отношение, в филиалы вышеупомянутой благотворительной организации и г-ну «Х».

И другой пример, свидетельствующий о том, руководство НКО использует организацию для финансирования терроризма:

Некая НКО была зарегистрирована в стране «Х» в качестве благотворительной организации и освобождена от уплаты налогов. Официальной целью деятельности данной НКО является осуществление проектов по оказанию гуманитарной помощи. НКО была зарегистрирована в стране «Х», но фактически осуществляла деятельность в различных странах, используя измененные названия. Финансовые и деловые документы были изъяты в головном офисе НКО и в домах главного исполнительного директора НКО и члена ее совета директоров. В тот же день в стране «Х» был издан приказ, в соответствии с которым имущество НКО должно было быть арестовано для проведения дальнейшего расследования. 11 месяцев спустя за поддержку данной НКО террористов страна «Х» в соответствии с резолюциями Совета безопасности

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...).» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

ООН направила данные об этой НКО в ООН для включения в списки организаций, имеющих отношение к террористической деятельности. В стране «Х» главный исполнительный директор НКО был осужден за мошенничество и за участие в организованной преступной деятельности, связанной с переводами благотворительных вкладов на сумму свыше 315 000 долларов США в пользу террористических организаций. До начала судопроизводства были получены доказательства, свидетельствующие о том, что данная НКО оказывала, как непосредственную, так и косвенную поддержку террористическим организациям.

В обобщенном виде типология финансирования терроризма состоит из следующих этапов реализации:

1. Зарубежный фонд, аккумулирующий средства в религиозных общинах, проживающих в Западных странах, а также государствах арабского мира переводит средства в некоммерческие организации для поддержки единоверцев, в том числе и за рубежом.
2. Некоммерческие организации, получатели помощи со стороны внешних доноров, согласно уставным целям должны направлять эти средства на:
 - благотворительные акции;
 - оказание помощи социально нуждающимся единоверцам;
 - строительство зданий, предназначенных для проведения религиозно-духовных мероприятий;
 - пропаганду и распространение религиозных идей;
 - образовательные и обучающие программы;
 - иные затраты.
3. Средства из-за рубежа в адрес НКО могут поступать, как в виде банковского перевода, так и в виде наличных средств.
4. В настоящее время облегченные требования по налоговой отчетности для НКО в новых демократических государственных образованиях и либеральный режим контроля их деятельности, как со стороны государства, так и со стороны общественности делают уязвимым данный сектор на предмет вовлечения в схемы финансирования терроризма и отмыwania доходов, полученных преступным путем. Так, например, полученная иностранная помощь может быть направлена на неуставные цели, в том числе и на финансирование терроризма.

Типичная схема использования НКО для финансирования терроризма



Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

Исходя из рассмотренных типологий, правомерно сделать вывод о том, что наибольшими шансами успешного обнаружения возможных связей между операциями по финансированию терроризма и НКО обладает метод, основанный на разведывательной деятельности. Метод заключается в установлении связи с другими НКО, или установлении контактов с людьми, которые уже заподозрены в участии в террористических операциях или в финансировании терроризма. В некоторых случаях биографии директоров или управляющих НКО могут уже содержать опыт преступной деятельности, в том числе экстремистской либо террористической деятельности. В других случаях возможно установление связи с известными террористическими организациями или с НКО, которые находятся в списках физических или юридических лиц, имеющих отношение к террористической деятельности, которые ведутся ООН или отдельными странами. Внимание, уделяемое обществом, или имеющаяся информация относительно возможного участия НКО в сомнительных видах деятельности также могут играть роль в выявлении возможных злоупотреблений.

Сообщения финансовых организаций о подозрительных необычных операциях и их последующий анализ ПФР или правоохранительными органами также играют важную роль в выявлении конкретных случаев злоупотреблений лицами, подозреваемыми в терроризме, осуществляемыми под прикрытием НКО. В ряде стран сообщения о подозрительных операциях, связанных с необычной деятельностью НКО, зачастую, приводили к инициированию расследования, в других случаях сообщения и их анализ ПФР способствуют дальнейшей разработке текущих расследований.

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

Роль сектора НПО в мониторинге в целях предотвращения риска финансирования терроризма: Опыт Латвии

Служба государственных доходов

Неправительственный сектор (в соответствии со Специальной рекомендацией Совета Европы - некоммерческие организации) в Латвии – это союз организаций гражданского общества и неформальных объединений, которые сосуществуют с правительственным и коммерческим секторами. Неправительственные организации действуют в интересах общества и его групп, и их действия не нацелены на получение прибыли.

Обычно, неправительственные организации в Латвии учреждаются для удовлетворения каких-либо социальных потребностей общества, которым не уделяется должного внимания со стороны государства, муниципалитета или частных предпринимателей. Неправительственные организации обеспечивают людям возможность улучшения их качества жизни, а также проявления их профессиональных качеств и формирования их личности. В отношении молодежи неправительственные организации предлагают ей возможность получения первого трудового опыта посредством участия в различных волонтерских программах.

В рамках Европейской конвенции по защите прав человека и фундаментальным свободам термин «неправительственные организации» шире, чем традиционное понятие неправительственной организации, которое обычно применяется в Латвии. Согласно Европейской конвенции по правам человека, в данную группу организаций включены все союзы, в отношении которых может применяться часто используемое обозначение «неправительственная организация», а именно: различные общественные организации и союзы, общественные фонды, клубы, профсоюзы, т.д. Политические партии также считаются неправительственными организациями, даже если в рамках национального законодательства они регулируются согласно положениям публичного права.

Не смотря на то, что в Латвии действуют профсоюзы, открытые общественные фонды, политические партии, союзы политических партий, корпорации (профессиональные общественные объединения), при употреблении понятия «неправительственная организация» под ним обычно подразумеваются только общественные объединения и фонды.

Общественное объединение – это добровольный союз граждан, объединившихся для реализации цели, указанной в Уставе общественного объединения. Следовательно, это организация, объединяющая граждан на членской основе. Тогда как, фонд – это совокупность имущества, выделенная для достижения какой-либо конкретной цели, указанной учредителем фонда. Фонд не предусматривает членства участников. Фонд может быть учрежден по инициативе одного или двух лиц, статус которого (-ых) остается неизменным на протяжении всей их жизни. Помимо этого, ни ранее упомянутая, ни последняя организация не нацелены на получение прибыли

Помимо общих правовых актов и внутренних нормативных актов, правовая деятельность неправительственных организаций, в зависимости от их типа, регулируется:

- Законом об общественных объединениях и фонах;
- Законом о вступлении в силу Закона об общественных объединениях и фондах;
- Законом об организациях общественной пользы (при условии предоставления статуса организации общественной пользы).

Религиозные организации, профсоюзы, профессиональные организации и фонды, существующие в Латвии, имеют цели, схожие с целями неправительственных организаций, однако регулируются другими законами.

Каждый житель Латвии имеет право вступить в религиозную организацию, таким образом, заявляя о своем праве на свободу мысли, совести и религии, которое подразумевает право свободно выражать свои взгляды в отношении религии, исповедовать, индивидуально или совместно с другими, любую религию, или же не исповедовать ни одну из них, отправлять религиозные обряды, свободно менять свою религию или вероисповедание, а также выражать свою религиозную приверженность согласно соответствующим положениям закона.

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

Религиозные организации - общины, религиозные союзы (церкви) и епархии. Деятельность религиозных организаций регулируется Законом о религиозных организациях.

Вследствие вышесказанного, регистрация общественных объединений и фондов, религиозных организаций и учреждений Латвии производится государственным регистрационным ведомством, отвечающим за ведение Единого государственного реестра предприятий Латвийской Республики (далее – РП). РП находится под контролем Министерства юстиции Латвийской Республики. Таким образом, РП осуществляет регистрацию упомянутых организаций в целях придания им правового статуса и обеспечения общественности доступа к информации, предусмотренной законом.

В соответствии с законом, каждый имеет право получать от РП информацию, касающуюся лиц, зарегистрированных в нем - поставщиков, представителей зарубежных поставщиков и организаций, кооперативов, европейских групп по экономическим вопросам, европейских коммерческих компаний, европейских кооперативных обществ, политических партий и их объединений, попечителей, неплатежеспособных организаций, общественных объединений и фондов, религиозных организаций и их учреждений, профсоюзов, средств массовой информации. База данных обновляется постоянно, а не раз в год, месяц или день. Каждый раз, используя информацию РП, можно быть уверенным, что полученные данные формально не устарели.

До начала своей деятельности в Латвии общественные объединения и фонды должны подать заявление в Реестр общественных объединений и фондов РП, а религиозные организации после начала своей деятельности должны подать заявление в Реестр религиозных организаций и их учреждений РП.

Информация касательно общественных объединений и фондов должна быть внесена в Реестр ассоциаций и фондов РП, включая название общественного объединения или фонда, его юридический адрес, информацию касательно ответственных лиц, цели общественного объединения или фонда, период деятельности, в случае, если общественное объединение или фонд учрежден на ограниченный период времени. В случае наложения запрета на деятельность, признания несостоятельности, ликвидации или реорганизации общественного объединения или фонда, соответствующие данные также вносятся в Реестр общественных объединений и фондов.

Религиозные организации и их учреждения регистрируются в Реестре религиозных организаций и учреждений РП. Помимо данных, которые должны быть указаны при регистрации общественного объединения или фонда, также должна быть предоставлена информация о правовом статусе религиозной организации (общины, религиозного союза (церкви), епархии, учебного заведения для подготовки священнослужителей, монастыря, миссии и т.д.).

Перед регистрацией религиозной организации или ее учреждения, РП запрашивает заключение Министерства юстиции о соответствии целей и задач, указанных в Уставе (учредительных документах, регламенте) религиозной организации или ее учреждения законодательству, а также о том, может ли деятельность (учение) религиозной организации угрожать правам человека, демократическому устройству государства, общественной безопасности, благосостоянию и нравственности.

Принимая во внимание вышеупомянутое, можно сделать вывод о том, что общество получает возможность ознакомиться с фактической и исторической информацией, касающейся общественного объединения, фонда или религиозной организации, содержащихся в Реестре общественных объединений и фондов и Реестре религиозных организаций и их учреждений РП.

При регистрации общественного объединения, фонда или религиозной организации в РП, должна быть представлена и подтверждена подписью соответствующих лиц информация касательно личных данных, адреса постоянного места жительства, по которому зарегистрированы учредители организации. Также должен быть представлен Устав (учредительные документы, регламент), четко определяющий цель создания организации.

Требования о предоставлении в процессе регистрации подробной информации об учредителях и целях общественного объединения, фонда или религиозной организации очень важны, поскольку они также упоминаются в специальной рекомендации Совета Европы в отношении предотвращения рисков финансирования терроризма через неправительственные организации.

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...).» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

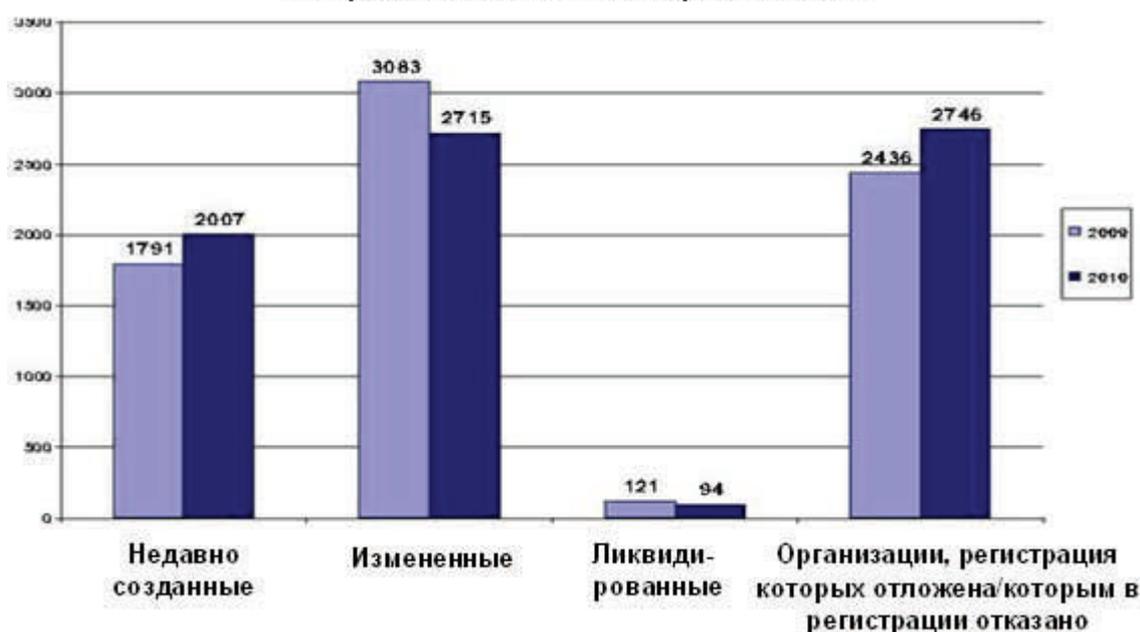
Согласно информации, предоставленной базой данных Lursoft (Латвийская ИТ-компания, которая предоставляет своим клиентам доступ через Интернет к различным реестрам, в том числе Государственному реестру общественных объединений), 12 мая 2011 года, было зарегистрировано:

- 2,865 общественных объединений;
- 926 фондов.

В то же время, на 12 мая 2011 года, было зарегистрировано 1,200 религиозных организаций.

В таблице ниже приведены сравнительные данные, касающиеся неправительственных организаций (за исключением религиозных организаций), которые были зарегистрированы, удалены из Реестра, чьи регистрационные данные были изменены или кому было отказано в регистрации в 2009 и 2010 годах.

Неправительственные организации



Хотя эти данные содержат также информацию о других неправительственных организациях - профсоюзах, открытых общественных фондах, политических партиях, корпорациях (профессиональных общественных объединениях), и т.д., они составляют сравнительно незначительное количество (около 5%) от всех общественных объединений и фондов, зарегистрированных в РП.

В соответствии с латвийским законодательством общественные объединения, фонды и религиозные организации должны организовать бухгалтерский учет таким образом, чтобы отражать все коммерческие операции, а также все факты или события, которые вызывают изменения имущественного положения предприятия. Таким образом, все требования, предусмотренные соответствующими законами, касающиеся организации бухгалтерского учета и сохранения первичных документов, регистров бухгалтерского учета, инвентарных описей, годового бухгалтерский баланса и его приложений, документов организации бухгалтерского учета (планов счетов, кодов и т.п.), являются обязательными для всех общественных объединений, фондов и религиозных организаций. В общественных объединениях, фондах и религиозных организациях имеется исполнительный орган, ответственный за организацию в них бухгалтерского учета, который в свою очередь пользуется услугами специалистов – профессиональных бухгалтеров. В данных организациях важно осуществлять учет пожертвований и даров, поскольку он подтверждает факт получения в течение отчетного года всех пожертвований или даров, в наличной или безналичной форме, а также пожертвований или даров – в форме движимого или недвижимого имущества. Таким образом, все активы, полученные через общественные объединения, фонды и религиозные организации, должны быть отражены в их системе бухгалтерского учета и подтверждены первичными документами. Такая практика учета облегчает контроль над распределением активов для самих организаций, а также для органов мониторинга.

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

Каждый год общественное объединение, фонд или религиозная организация должны подготовить годовой балансовый отчет. Балансовый отчет должен обеспечить подлинное и ясное представление об активах организации, их источнике и финансовом положении, а также коммерческих операциях, доходах и расходах в течение отчетного года. В случае с общественными объединениями, фондами и религиозными организациями их годовой балансовый отчет должен включать в себя бухгалтерский баланс, отчет о доходах и расходах и отчет о дарах и пожертвованиях с приложением.

Одним из элементов годового балансового отчета общественных объединений, фондов и религиозных организаций является отчет о дарах и пожертвованиях, в котором указываются все дары и пожертвования, полученные в течение отчетного года, а также представлена информация о дарителях и жертвователях. Таким образом, Налоговое управление (далее - ГНУ) имеет возможность получать информацию по каждому дарителю, которая, в свою очередь, позволяет сопоставить уровень дохода лица и размер его пожертвования и, соответственно, оценить законность источника активов.

По состоянию на 2010 год, общественные объединения, фонды и религиозные организации должны представлять свои годовые балансовые отчеты только в ГНУ. Ранее годовой балансовый отчет должен был передаваться как в РП, так и в ГНУ. Годовой балансовый отчет можно представить в электронном виде, воспользовавшись Системой электронного декларирования ГНУ, что обеспечит точность представленных данных, так как автоматическая проверка представляемых документов, производимая Системой электронного декларирования, уменьшает возможность печатных и расчетных ошибок.

В соответствии с законодательством Латвийской Республики, ГНУ должно в электронном виде передать для публикации РП годовые балансовые отчеты, которые были представлены в электронном виде, или их электронной копии, если соответствующие документы были представлены в печатном виде (включая полученные ГНУ с 24 февраля 2010 года).

Таким образом, информация, отраженная в годовых балансовых отчетах общественных объединений, фондов и религиозных организаций доступна для общественного ознакомления, так как их годовые балансовые отчеты, которые были в электронном виде представлены в РП, являются доступными для всех заинтересованных лиц. В то же время, если годовые балансовые отчеты не были представлены в течение определенного периода времени, ответственные должностные лица организации могут быть привлечены к административной ответственности и приговорены к наказанию в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях, т.е. суд может издать предупреждение или наложить штраф, не превышающий 300 Латвийских латов (426,86 Евро).

Если после рассмотрения информации, содержащейся в годовом балансовом отчете, ГНУ выяснит о проведении любых подозрительных операций в течение рассмотренного периода, совершенных от имени общественного объединения, фонда или религиозной организации – об оформлении кредитов или займов на значительную сумму денег, либо если информации, касающейся источника и использования указанного имущества не достаточно, ГНУ в рамках своей компетенции должно произвести дополнительную проверку.

Поскольку латвийские общественные объединения, фонды и религиозные организации должны организовать свой бухгалтерский учет согласно соответствующим законам о бухгалтерском учете, требования, касающиеся хранения первичных документов, являются обязательными для них. В соответствии с указанным требованиям, в отношении обработки всех первичных документов, регистров бухгалтерского учета, инвентарных описей, годового бухгалтерского баланса, документов по организации бухгалтерского учета (планов счетов, кодов и т.п.) должен применяться систематический подход, и храниться они должны в архиве организации (срок хранения документов в архиве должен составлять не менее 5 лет и не более 75 лет, в зависимости от типа документа).

Годовые балансовые отчеты общественных объединений, фондов и религиозных организаций должны храниться в их архивах до момента их реорганизации или прекращения их деятельности. После этого они должны направляться в государственный архив.

Таким образом, даже в случае изменения состава членов или исполнительного состава общественного объединения, фонда или религиозной организации, новые члены будут иметь возможность ознакомиться с информацией, представленной в предыдущем годовом балансовом отчете организации.

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

Следует отметить, что в соответствии с законом, латвийские общественные объединения, фонды и религиозные организации должны декларировать все операции с наличными, на сумму, превышающую 3000 Латвийских латов (4269 Евро), а также все операции с наличными должны совершаться в пределах сумм, не превышающих 10.000 Латвийских латов (14 229 Евро).

Таким образом, данный факт ограничивает возможности для совершения мошеннических операций и уклонения от уплаты налогов, а также препятствует возможности легализации незаконно полученных денежных средств, в том числе так называемой "зарплаты конверте".

Кроме того, в стадии разработки находятся законодательные поправки, которые предусматривают существенные ограничения для юридических лиц в отношении операций с наличными. Согласно указанным поправкам только операции с наличными на сумму, не превышающую 3000 Латвийских латов (4269 Евро), будут разрешены, и лимитная сумма в отношении операций с наличными в рамках обязательной декларации будет снижена до 1000 Латвийских латов (1423 Евро).

В качестве существенного изменения в области мониторинга общественных объединений, фондов и религиозных организаций необходимо отметить то, что 1 октября 2004 г. вступил в силу Закон об организациях общественной пользы, способствующий осуществлению общественно полезной деятельности общественными объединениями, фондами и религиозными организациями. В соответствии с упомянутым законом, общественно полезной деятельностью именуется та деятельность, которая обеспечивает значительную пользу для общества или его части, особенно, если она направляется на благотворительную деятельность, защиту прав человека и гражданских прав, развитие гражданского общества, стимулирование образования, науки, культуры и здравоохранения, профилактику заболеваний, поддержку спорта, охрану окружающей среды, предоставление помощи в случае катастроф и чрезвычайных ситуаций, а также повышение социального благосостояния общества, особенно малообеспеченных и социально незащищенных слоев населения. Закон об организациях общественной пользы также определяет порядок предоставления и лишения статуса организации общественной пользы.

В соответствии с Законом об организациях общественной пользы, организации общественной пользы имеют право на получение налоговых льгот, что предусмотрено соответствующими законами; лица, делающие пожертвования в организации общественной пользы, имеют право на получение налоговых льгот, что также предусмотрено соответствующими законами.

Кроме того, организациям общественной пользы запрещается разделять свое имущество или финансовые активы между учредителями, членами правления или других исполнительных органов и их родственниками, а также использовать их в целях получения прямой или косвенной выгоды; таким образом, полученное имущество и финансовые активы должны использоваться только в соответствии с целями, установленными в Уставе, учредительных документах, регламенте организации.

Вышеупомянутые факты способствуют тому, чтобы общественные объединения, фонды и религиозные организации получали статус организации общественной пользы, и готовности отдельных лиц предоставлять пожертвования. Это обеспечивает прозрачность соответствующих финансовых операций, а также использование пожертвований на общественно значимые цели.

В следующей таблице представлена информация о тех организациях общественной пользы, которые получили статус организации общественной пользы, которым было отказано в таком статусе или которые были лишены данного статуса в период с 2005 по 2010 год.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Организации, получившие статус организации общественной пользы	608	294	170	234	192	268
Организации, лишённые статуса организации общественной пользы	0	30	52	64	48	41
Организации, которым было отказано в предоставлении статуса организации общественной пользы	22	10	11	11	29	22

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

По состоянию на 2010 г., полномочия Министерства Финансов по предоставлению статуса организации общественной пользы, контролю над организациями общественной пользы, ведению реестра организаций общественной пользы, а также обеспечению надлежащего функционирования Комиссии общественной пользы были переданы ГНУ. Такие изменения были необходимы, так как процедуры предоставления и лишения статуса организации общественной пользы связаны с налоговым администрированием, находящимся в рамках компетенции ГНУ, а не с планированием и организацией налоговой политики, находящимися в рамках компетенции Министерства финансов.

ГНУ имеет доступ к расширенной информации, необходимой для более эффективного администрирования деятельности организаций общественной пользы. Кроме того, посредством перекачивания данных полномочий удалось сделать более эффективным процесс принятия решений в отношении предоставления статуса организации общественной пользы и контроля над подобными организациями, поскольку теперь нет необходимости запрашивать документацию у других учреждений, а также функции по надзору за организациями общественной пользы не дублируются.

Комиссия общественной пользы (далее - Комиссия) участвует в процедурах, посредством которых предоставляется статус организации общественной пользы. Комиссия является коллегиальным консультативным органом, который выдает консультативные заключения ГНУ касательно соответствия общественных объединений, фондов или религиозных организаций сущности организации общественной пользы, а также касательно того, распределено ли их имущество и финансовые активы в соответствии с законом. Каждый год Комиссия, которая состоит из шести назначенных государственных должностных лиц и шести представителей неправительственных организаций, рассматривает, оценивает и утверждает годовой балансовый отчет и отчеты о деятельности за предыдущий отчетный период, включая детали касательно распределения даров и пожертвований. После изучения полученных отчетов (годовых балансовых отчетов, отчетов о деятельности организаций общественной пользы за предыдущий отчетный период, включая детали распределения даров и пожертвований, информацию касательно налоговых платежей), Комиссия оценивает соответствие организации общественной пользы сущности общественно полезной деятельности. Если у Комиссии возникают обоснованные сомнения в отношении законности распределения даров и пожертвований, полученных от организаций общественной пользы, ГНУ, в пределах своей компетенции, проводит соответствующую экспертизу в целях проверки того, были ли регистрация и распределение полученных пожертвований проведены согласно требованиям соответствующих законов, и сообщает Комиссии о результатах такой проверки. Решение Комиссии имеет рекомендательный характер.

ГНУ является одним из учреждений, осуществляющих мониторинг и контроль над субъектами, находящимися под юрисдикцией Закона по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма. Информация, предоставляемая Управлением по предупреждению отмывания доходов, полученных преступным путем, в отношении лиц, подозреваемых в причастности к террористической деятельности, регулярно публикуется во внутренней сети ГНУ, и, в случае необходимости, можно проверить, фигурировал ли жертвователь в предоставленной информации.

Следует отметить, что по итогам мер налогового контроля ГНУ, не возникало случая, когда бы жертвователь делающий пожертвования в общественные объединения, фонды или политические организации (партии) также фигурировал в информации, предоставленной Управлением по предупреждению отмывания доходов, полученных преступным путем, в отношении лиц, подозреваемых в причастности к террористической деятельности.

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

Злоумышленное использование НКО В финансировании террористической деятельности

Румынская разведывательная служба

Ситуация в Румынии

В Румынии, случаи подозрения в финансировании терроризма были исключительными.

Не существует какой-либо сети в нашей стране, которая предназначена для получения, сбора или отправки средств за границу в интересах террористических организаций.

Что касается участия неправительственных организаций (НПО) в финансировании терроризма, или потенциальной связи между НПО и терроризмом, отметим, что на сегодняшний день, НПО в Румынии не занимались поддержкой террористических организаций.

В целом, однако, мы можем рассмотреть ряд аспектов, которые покажут общую картину взаимодействия НПО в Румынии с террористической деятельностью:

- Лица, состоящие в НПО, занимающиеся деятельностью, от которой террористы или террористические организации получают финансовую выгоду, могут быть замешаны в процессе транзакции, не зная цели, связей, либо конечного пункта назначения транзакции.
- Даже в тех случаях, когда террористические организации используют возможности для доступа к физической инфраструктуре (помещения, места для проведения встреч), человеческим ресурсам (членство), или онлайн ресурсам (сайт, форум) существующих НПО, этот факт сам по себе не подтверждает конкретную связь между НПО и данной террористической организацией.
- НПО в Румынии избегают каких-либо связей с террористической деятельностью, поскольку эта связь поставит под угрозу их положение и статус в нашей стране.

Международная ситуация

Способы финансирования через НПО

Международным террористическим группам необходимы средства для привлечения, поддержки и содержания своих последователей, а также для обеспечения лояльности других групп, разделяющих те же цели.

Источники финансирования

Международные расследования в отношении лиц, подозреваемых в терроризме, показали их участие в операциях по переводу средств через альтернативные системы, которые доступны во всем мире.

Такие системы не требуют открытия банковского счета, так как они основаны на компенсации. Кроме того, они часто используют методы, включающие переводы в несколько мест, что затрудняет прослеживание властями средств и их назначения.

Кратко говоря, финансирование террористической деятельности может быть достигнуто из **правительственных источников** (государственный терроризм), либо из **частных источников** (например, физические или юридические лица, благотворительные и неправительственные организации) [1].

Террористические финансисты могут использовать определенные финансовые каналы в уязвимых областях, таких как благотворительные организации и НПО, так как эти организации обладают структурой, которая предназначена для обеспечения анонимности. Большую часть времени, доноры не знают конечных бенефициаров своих пожертвований.

Методы финансирования через НПО

А – мультиюрисдикционные структуры организаций и корпоративных трестов

В – нефинансовые посредники / специалисты;

С – подставные организации (физические и юридические лица, включая организации) [2].

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

После изучения финансовой деятельности, связанной с терроризмом, эксперты при Группе разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) сделали заключение, что для отмывания денег террористы и вспомогательные организации обычно используют те же самые методы, что и преступные группировки. Резервы могут пополняться как путем законной, так и преступной деятельности; в последнем случае террористические организации могут финансироваться за счет теневого капитала, который подразумевает отмывание денег.

Те случаи финансирования террористической деятельности, которые были установлены нами, предусматривали применение следующих методов:

- **Крупные наличные денежные взносы** (иногда, со стороны третьих лиц) на счета некоммерческих организаций [3]. Такие вложения обычно осуществляются в виде пожертвований, вслед за мероприятиями, проводимыми от имени благотворительных учреждений.
- **Большое количество денежных взносов** на индивидуальные счета [4]. Такие взносы зачастую используют **незаконные ввозы и вывозы наличных денежных средств**, как с помощью курьеров, так и путем грузовых перевозок. Методы включают применение как структурированных взносов на банковские счета и снятия с них, кроме того, различные виды инструментов денежно-кредитной политики (дорожные чеки, банковские чеки, денежные переводы), платежные или кредитные карты, электронные денежные переводы и переводы системы SWIFT [5].

В обоих случаях наблюдаются факторы, препятствующие выявлению и отслеживанию направления соответствующего капитала, так как связать конкретные финансовые операции с террористической деятельностью довольно сложно.

Факторы, способствующие расширению финансовых сетей террористических организаций через НПО

Благотворительные организации имеют ряд особенностей, которые могут быть использованы террористами с целью финансирования своей деятельности.

В силу характера их деятельности, такие террористические организации пользуются доверием граждан и получают доступ к значительным источникам финансов. Их деятельность в основном связана с использованием практически только наличных денежных средств, и у них, кроме того, есть свои отделения в разных странах, тем самым, упрощая работу при международных транзакциях.

Более того, они не подвергаются жестким правилам, применяемым в отношении деловых структур относительно документов учета средств и проведения финансовых операций.

Использованию НПО в террористических целях также благоприятствует тот факт, что проведение благотворительной деятельности может рассматриваться как религиозный долг. В частности, Ислам используется террористами, неправильно истолковывающими религиозные догмы для оправдания беспорядочного насилия

Что касается терроризма, использующего исламские догмы, **следующие факторы** способствовали размытию этой картины, не позволяя в должной степени донорам, государственным органам и обществу в целом отличить истинную религиозную деятельность от террористической:

- **Существование (умышленной) идеологической и терминологической путаницы** между заявленными целями джихадистских организаций (восстановление халифата, исламской транснациональной формы правительства) и некоторыми исламскими НПО (например, создание «всеобщего Ислама» – в случае Федерации исламских организаций Европы – FIOE [6]) [7];
- **Создание НПО людьми, имеющими радикальные исламские взгляды**, в районах конфликта, в которых наблюдаются насильственные действия экстремистов;
- **Вовлечение некоторых исламских стран** в формирование и финансирование благотворительных организаций с целью использования их в собственных политических целях.
- **Учреждение благотворительных организаций** в западных странах членами общин иммигрантов, некоторые из которых имеют исламские радикальные идеи.

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

- **Террористические организации сами могут осуществлять благотворительную деятельность с целью мобилизации общественной поддержки.**

Текущие тенденции

Новые тенденции в международном терроризме начали появляться после начала глобального экономического кризиса. Они были направлены главным образом на повышение сотрудничества с транснациональными организованными преступными сетями, делая акцент на отмывании денег, незаконной торговле людьми и контрабанде товаров, а также на приобретении вооружения.

Главные задачи при осуществлении Специальной рекомендации VIII

Главные сложности в осуществлении **СР VIII** относятся к **эффективности методов, используемых сетями по финансированию террористических организаций.**

Имелись случаи злоупотребления террористами деятельностью традиционных религиозных финансовых сетей. Эти примеры включают в себя незаконное использование **«исламской банковской системы»**, которая предоставляет займы без подлинных гарантий, в обмен на какие-либо вложения в банковский капитал. Такой метод называется «возвратный заем».

Некоторые исламские банковские учреждения действуют по системе закят. После того, как производится первоначальная финансовая операция, процент, представляющий собой закят, в финансовых документах больше не выводится. Поэтому эти деньги не оставляют после себя следов и в итоге могут быть использованы в целях финансирования исламских террористических группировок.

Террористы также прибегают к использованию **международной банковской системы**, применяя так называемый метод **«смарфинга»**. Этот метод подразумевает открытие счетов, на которые кладутся небольшие суммы денег для того, чтобы избежать проверки и подозрения к себе со стороны властей [8].

Хавала представляет собой другой способ финансирования и системы денежного перевода. Это **неофициальная система**, действующая на основе доверия между партнерами по бизнесу.

Сеть Аль-Каиды, хотя и в меньшей степени, использует **оффшорные компании** с целью укрытия своих финансовых операций, в силу того факта, что правоохранные органы располагают всего несколькими инструментами, с помощью которых можно проверить такие компании.

Террористические организации, путем использования **подставных компаний по недвижимости и строительству**, проводили незаконные операции, такие как незаконный оборот оружия, а также мошенничество в отношении электронных карт и подделка документов, включая карты и идентификационные документы для похищенных транспортных средств.

Для облегчения операций Аль-Каиды в Европе некоторые компании используются в качестве зонтичных организаций, имея поддельные договора, подписанные бизнесменами, связанными с данной сетью.

Такие заведения, как казино, в еще меньшей степени, но также используются для осуществления сомнительных финансовых операций для финансирования террористов [9].

Примечания

[1] ccsec.gov.md/.../RAPORT%202009.08B2C7AE64AA43C98A8417D9EA95C263.pdf

[2] <http://www.fintrac.gc.ca/publications/typologies/2009-05-01-eng.asp>

[3] <http://www.fintrac.gc.ca/publications/typologies/2009-05-01-eng.asp>

[4] <http://www.fintrac.gc.ca/publications/typologies/2009-05-01-eng.asp>

[5] www.inm-lex.ro/fisiere/pag_34/det_415/1380.doc

[6] Организация, основанная в 1989 году Мусульманской ассоциацией Великобритании (МAB), Исламским обществом Германии (ИОГ) и Союзом исламских организаций Франции (СИОФ).

[7] <http://www.nefafoundation.org/miscellaneous/FeaturedDocs/nefafioereport1008.pdf>

[8] <http://www.investigativeproject.org/documents/testimony/22.pdf>

[9] <http://www.fintrac.gc.ca/publications/typologies/2009-05-01-eng.asp>

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправной использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

Надзор за деятельностью фондов в Швейцарии

*Николь Антониоз, Орган по надзору за деятельностью фондов,
Федеральный департамент внутренних дел Швейцарии*

Правовая форма

Швейцарское законодательство предусматривает организационно-правовую форму для некоммерческих организаций. В действительности, фонды и объединения являются наиболее часто применяемыми правовыми средствами.

Объединения, первоочередной функцией которых является облегчение коллективной деятельности, предпринимаемой, главным образом, в интересах их членов, не подвергаются усиленному государственному контролю, тем более что, в основном, их деятельность осуществляется в пределах территории Швейцарии.

Фонды, напротив, находятся под государственным контролем согласно Статьям 80-89 Швейцарского гражданского кодекса (ГК). Первоочередная ответственность в отношении осуществления контроля над фондами, действующими на национальном и международном уровне, лежит на Федеральном правительстве (Федеральном департаменте внутренних дел), хотя значительное количество фондов, осуществляющих свою деятельность исключительно в пределах территории какого-либо кантона, находятся под надзором данных кантонов. На 31 декабря 2010 года, Федеральное правительство взяло на себя ответственность за осуществление контроля над 3 432 фондами (осуществляющих свою деятельность на национальном и международном уровне).

Надзор (84 ГК)

Перед тем как взять деятельность фонда под контроль, надзорный орган проверяет источник первоначального капитала и убеждается в том, что члены правления данного фонда внесены в Коммерческий регистр.

Обязанностью надзорного органа является обеспечение эффективного использования активов фонда в целях, прописанных в его Уставе (Ст. 84 ГК).

С учетом вышесказанного, каждый год фонд обязан представлять в надзорный орган различные документы, в частности отчет о своей деятельности, годовую отчетность, отчет проверенной аудиторской фирмы, и протокол расширенного совещания, на котором утверждается годовая отчетность.

Если, после проверки всех данных документов, у надзорного органа остаются какие-либо сомнения относительно источников, либо бенефициаров пожертвований, данный орган должен запросить фонд о предоставлении дополнительной информации или подтверждающей документации.

Надзорный орган может применять целый ряд санкций: призыв к соблюдению порядка (самая мягкая мера), директивы, замену исполнения (осуществление деятельности вместо Совета правления), предоставление информации в правоохранительные органы (и замораживание банковских счетов), ликвидацию органов фонда или расформирование самого фонда.

Федеральный надзорный орган также действует как орган по рассмотрению жалоб, если заявления или жалобы подаются туда третьими лицами относительно законности операций, осуществляемых фондом, а также действий его органов управления.

Наконец, с 1 января 2008 года, аудиторов, проверяющих фонды, обязали предоставлять непосредственно в надзорный орган копию их аудиторских отчетов и всю значимую корреспонденцию между ними и фондом (Ст. 83с ГК), что позволяет надзорному органу быстрее реагировать на проблематичные ситуации.

Прочие средства (косвенного) контроля

Коммерческий регистр

Все фонды должны быть внесены в соответствующий Коммерческий регистр (www.zefix.ch).

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

Более того, с 1 января 2008 года, все члены Совета правления – и не только лица с правом подписи – должны быть зарегистрированы подобным образом, что способствует повышению уровня прозрачности в отношении состава органов, утвержденных законом.

Финансовые учреждения

Когда учреждается фонд, и, затем, когда пожертвования получают и выплачиваются, большее количество финансовых операций осуществляется через банковский счет. Применение положений нормативных актов, правил идентификации клиентов (знать своего клиента), ведение учета, пр., в случае необходимости, сообщение информации о подозрительных сделках (СИПС/STR), являются другим важным фактором при осуществлении контроля финансирования фондов.

Налоговые органы

При рассмотрении заявления об освобождении от налогов, налоговый орган также должен провести проверку финансового положения фонда и убедиться в том, что необходимые для освобождения от налогов условия, из которых благотворительный сектор может извлечь выгоду, действительно выполняются. Если у данного органа существуют какие-либо сомнения, налоговые льготы не будут предоставлены.

В случаях неправомерного использования некоммерческих организаций в целях финансирования терроризма, налоговый орган может сообщить о своих подозрениях в правоохранительные органы.

Правоохранительные органы

В обязанности правоохранительных органов входит обеспечение защиты благотворительного сектора от его использования в незаконных целях. В число мер, которые могут ими предприниматься, входят: замораживание банковских счетов, проведение уголовных расследований и назначение наказаний согласно вынесенному приговору.

Частные надзорные органы

Важную роль играют также частные надзорные органы. Наиболее значимым из них в Швейцарии является фонд «ZEWO» (www.zewo.ch), который ввел знак качества, дающий оценку целевого использования, эффективности использования и экономической эффективности денежных средств, полученных от пожертвований. Он гарантирует надежность таких организаций относительно их путей получения денежных средств, а также внутренних и внешних контактов, и прозрачность при осуществлении ими деятельности и ведении учета. Приблизительно порядка 500 швейцарских наиболее крупных благотворительных организаций были аккредитованы фондом ZEWO. Фонд ZEWO является членом-основателем Международного комитета по делам организаций, занимающихся сбором средств (ICFO). Также он поддерживает тесный контакт с организациями по всему миру, выполняющими подобные функции в тех странах, где они находятся.

Прочие группы, такие как «SwissFoundations», продвигают развитие благотворительного сектора и способствуют повышению уровня прозрачности и профессионализма в данном секторе. В 2005 году, организация «SwissFoundations» опубликовала Кодекс швейцарских фондов (Swiss Foundation Code), детальное руководство для оказания содействия фондам в их работе.

Риски и вызовы, связанные с финансированием терроризма и нормативные вопросы

- Злоупотребление легитимностью, предоставленной статусом Фонда
- Гарантия того, что первоначальный капитал и последующие пожертвования законны
- Отклонение деятельности от поставленной цели

Статус фонда

При учреждении фонда, в случае, если существуют подозрения касательно подлинности личностей основателей, надзорный орган может запросить о проведении расследования. Также иногда надзорный

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...).» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

орган получает доносы от частных лиц в отношении внесения информации в Коммерческий регистр. Надзорный орган может в любой момент принимать решение о приостановлении деятельности фонда или о его расформировании. Если информация о фонде удаляется из Коммерческого регистра, он утрачивает свою легитимность.

Контроль финансовых потоков

Финансовые активы проводятся через финансовые учреждения при внесении первоначального капитала и последующих пожертвований, в ходе текущей деятельности фонда, и в случае его расформирования.

Посредники при осуществлении финансовых операций должны выполнять правовой аудит, проведение которого требуется согласно Федеральному закону от 10 октября 1997 года, касающегося усилий, предпринимаемых по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма в финансовом секторе (Федеральный закон по борьбе с отмыванием денег – LBA/GwG), включая, например, сообщение информации о подозрительных сделках (СИПС/STR), в случае необходимости.

Отклонение деятельности от поставленной цели

Риск отклонения от целей фонда ограничивается посредством проведения проверок его годовых отчетов, осуществляемых надзорным органом, внешнего мониторинга проектов, осуществляемого некоторыми фондами. В действительности, доносы, поступающие в надзорный орган от третьих лиц, являются важным фактором. В дополнение, иногда мы обращаемся в наши посольства с просьбами об осуществлении контроля.

Известные случаи

Надзорный орган осведомлен о некоторых случаях, когда террористические группировки вымогали деньги из граждан, искавших убежище в Швейцарии, чтобы затем направить эти денежные средства на покупку оружия. Уголовное преследование осуществляется а банковские счета замораживаются.

В другом случае, подозрительное происхождение средств фонда привело к тому, что об этом было сообщено в правоохранительные органы, его деятельность была приостановлена, а сам фонд расформирован.

Заклучение

На протяжении нескольких лет, швейцарские власти предпринимают шаги по повышению уровня осведомленности населения о рисках, существующих в данном секторе, а также по повышению уровня прозрачности некоммерческих организаций. В частности, в соответствии с рекомендациями ФАТФ, Швейцария ввела меры по усовершенствованию существующих механизмов, включая, пересмотр Федерального закона в отношении усилий по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма в финансовом секторе (Федеральный закон по борьбе с отмыванием денег – LBA/GwG), а также укрепление обязательств в области проведения правового аудита и структур финансового рынка.

Также весьма важно поддерживать тесное сотрудничество между различными налоговыми и правоохранительными органами, как на федеральном уровне так и в пределах кантонов.

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

Подход Великобритании к решению проблем, касающихся злоупотреблений террористами благотворительными организациями

Мишель Рассел, Глава Подразделения по соблюдению установленных требований Комиссии по благотворительности Англии и Уэльса

Терроризм представляет для обществ по всему миру серьезную и постоянную угрозу. Террористы внимательно изучают каждую частичку своего общества, а также обществ по всему миру, в поисках уязвимых организаций или ситуаций, которые они могут использовать в своих собственных целях. Если одна уязвимая зона защищена от ее использования террористами, они отыскивают другие пути и методы.

Печально то, что благотворительные организации не являются исключением. На международном уровне широко обсуждалось, что НПО, благотворительные организации и некоммерческий сектор уязвимы перед злоупотреблениями, совершаемые в террористических целях. Признан тот факт, что правительства, соответственно, должны обеспечить максимально возможную защиту сектора. Важно, чтобы они делали достаточно для того, чтобы предотвращать, и в тоже время препятствовать злоупотреблениям со стороны террористов, а также принимать эффективные меры в случае совершения злоупотребления. Подобно многим партнерам в Европе и в других местах, правительство Великобритании ясно осознает, что злоупотребление благотворительными организациями в террористических целях совершенно недопустимо.

Вместе с тем, на международном уровне признано, в том числе и Группой разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), также и то, что благотворительные организации вносят жизненно важный вклад в жизнь общества. Они представляют собой значимый пример проявления права граждан на свободу объединения. Соответственно, правительства должны обеспечить принятие мер по борьбе со злоупотреблениями со стороны террористов, при этом, без нарушений и препятствования осуществлению законной благотворительной деятельности. Точнее, они должны способствовать повышению уровня прозрачности в секторе благотворительных организаций и зарождению уверенности у доноров и широких кругов общественности в том, что благотворительные фонды достигают своих предполагаемых законных бенефициаров. Поэтому правительствам важно обеспечить, чтобы нормативно-правовая база и их подход к регулированию деятельности НПО позволили бы благотворительным организациям развиваться и выполнять свою жизненно важную законную работу.

Нормативно-правовая база Великобритании

Законодательная база Великобритании по предупреждению действий террористов и преследованию самих террористов и тех, кто поддерживает террористические организации, весьма развита. У нас есть законодательная база в рамках уголовного законодательства, где особое внимание уделяется терроризму. Кроме того, некоторые связанные с терроризмом виды деятельности, могут рассматриваться в рамках отдельных частей уголовного законодательства, например, деятельность, касающаяся мошенничества, воровства, нарушения общественного порядка, наркотиков, подделки или фальсификации документов. Инциденты, связанные с такого рода злоупотреблениями, с участием благотворительной организации или лица, ответственного за управление благотворительными организациями - известного в Великобритании как «доверительный собственник благотворительной организации» - рассматриваются в рамках данных режимов. В этом смысле сектор благотворительных организаций рассматривается таким же образом что и прочие секторы экономики или общества.

Кроме того, режим финансовых санкций, существующий в Великобритании, в особенности помогает пресечению финансирования терроризма. Министерство иностранных дел и дел содружества отвечает за общую политику в отношении международных санкций, включая объем и содержание режимов международных санкций. Министерство финансов, тем временем, несет ответственность за реализацию и управление международными финансовыми санкциями в Великобритании, выявление запрещенных организаций в Великобритании и выдачу разрешений на освобождение от уплаты финансовых санкций. Данными вопросами занимается специализированное Подразделение по замораживанию активов при Министер-

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

стве финансов, публикующее на своем сайте объединенный список субъектов, активы которых подлежат замораживанию, определенных Организацией Объединенных Наций, Европейским союзом и Соединенным Королевством в соответствии с законодательством, связанным с действующими режимами финансовых санкций.

Данные режимы уголовных и финансовых санкций дополняет более общая законодательная база по благотворительным организациям и регулирующий мандат Комиссии по благотворительности, регулятивного органа благотворительных организаций, подпадающих под юрисдикцию Англии и Уэльса. Режимы уголовных и финансовых санкций в целом ориентированы на происшествия и события в прошлом и настоящем. Комиссия по благотворительности, однако, может вмешаться в разрешение основных проблем, способствовавших повышению уязвимости благотворительной организации перед подобными рода преступными деяниями, а также, в случае необходимости при помощи регулирующих полномочий, в обеспечение перенаправления и использования прочих активов благотворительной организации на осуществление только законной благотворительной деятельности.

Полиция и правоохранительные органы всегда должны координировать осуществление расследований и преследования в судебном порядке подозреваемых в осуществлении любого рода террористической деятельности, в рамках уголовного законодательства, будь то планирование нападений, финансирование или прочая поддержка терроризма. В частности, общий подход, применяемый при рассмотрении рисков злоупотребления благотворительными организациями в террористических целях, заключается в выявлении лиц, несущих ответственность за злоупотребление - террористов и их сторонников – по возможности, избегая нарушения любой законной благотворительной деятельности. В случаях, когда это возможно, данный подход включает в себя планирование регулятивных мер в отношении таких лиц и восстановление законной или нарушенной деятельности благотворительной организации под контролем ответственных лиц, которые будут осуществлять руководство организацией на законных основаниях и соответствующим образом.

Уязвимость благотворительных организаций перед злоупотреблениями

В Англии и Уэльсе существует более 180,000 зарегистрированных благотворительных организаций. Количество инцидентов и заявлений, касающихся вовлечения благотворительных организаций в террористическую деятельность или их связи с террористами, прямой или косвенной, составляют незначительное количество при сопоставлении с размером данного сектора. Однако злоупотребления со стороны террористов недопустимы, так же как и мошенничество, коррупция или хищение средств благотворительных организаций. Всего лишь один случай или заявление может нанести серьезный ущерб благотворительной организации, а также подорвать общественное доверие ко всему сектору НПО.

Возможно, преимущества самих же благотворительных организации делают их столь уязвимыми перед злоупотреблениями. Добропорядочная репутация благотворительных организаций, тот факт, что они весьма ценятся в обществе и обладают высоким уровнем общественного доверия, международный охват –включая их способность проникать в труднодоступные регионы и налаживать контакт с уязвимыми группами населения – а также комплексный характер и частота осуществляемых ими финансовых и гуманитарных операций - могут способствовать получению террористами открытого доступа к ним, а также обеспечивать прикрытие для осуществления незаконной деятельности. Тогда как риск злоупотреблений со стороны террористов может увеличиться в случае, если благотворительная организация работает в политически нестабильном регионе или регионе повышенного риска, проблемы могут возникнуть даже в относительно хорошо регулируемой среде, например, на территории Великобритании, в особенности, с учетом разнородности благотворительного сектора.

Благотворительные организации могут подвергнуться злоупотреблениям самым различным образом, в том числе и через эксплуатацию или неправомерное использование их средств, активов, имени или статуса, или же через создание организаций-прикрытий. Злоупотребления могут также включать оказание неправомерной поддержки организациям, признанным вне закона, доверительным собственником или прочими лицами, активно участвующими в деятельности благотворительной организации. Террористические риски могут возникать в процессе сбора средств и пожертвований или в процессе осуществления

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

безвозмездного финансирования, предоставления услуг и прочей благотворительной деятельности. Данные риски могут принимать различные формы, в том числе они могут быть операционными, финансовыми, репутационными и внешними, а также в отношении соблюдения законов и правил.

Типы злоупотреблений

Финансирование благотворительной организации – Сбор средств может осуществляться от лица благотворительной организации или на благотворительные цели, а затем собранные средства могут быть использованы фандрайзерами в целях оказания поддержки террористической деятельности, при наличии или отсутствии осведомленности о происходящем со стороны самой благотворительной организации. В случае перевода средств благотворительной организации из одного места в другое, они могут быть отвлечены еще до момента их получения лицами, которым они предназначались. Риск увеличивается, если органы финансового контроля благотворительной организации работают несоответствующим образом.

Использование активов, предназначенных для благотворительной деятельности – Транспортные средства благотворительной организации могут быть использованы для перевозки людей, наличных денег, оружия или пропагандистских материалов террористов, или же помещения благотворительной организации - для хранения или распределения вышеперечисленного. Лица, поддерживающие террористов в осуществлении ими их деятельности, могут заявить, что они работают в благотворительной организации, и использовать ее доброе имя и легитимность в целях получения доступа к региону или группе населения.

Использование имени и статуса организации – Террористическая деятельность может маскироваться или осуществляться наряду с дополнительной, и законной, благотворительной деятельностью. Благотворительная организация может оказать финансовую и прочую поддержку в отношении организации или партнера, предоставляющего законную гуманитарную помощь и поддержку. Однако данная организация или партнер могут также поддерживать или осуществлять террористическую деятельность.

Злоупотребления внутри благотворительной организации – Сотрудники благотворительной организации могут злоупотреблять своим положением в благотворительной организации для отвлечения средств и использовать имя благотворительной организации в противоправных целях.

Организации-прикрытия – Террористы могут учреждать организацию в качестве прикрытия, представляя ее в качестве благотворительной, однако их единственной целью является сбор средств или использование возможностей или имени организации в целях продвижения или координации недопустимой и незаконной деятельности.

Задача правительства: пресечь злоупотребления, но гарантировать при этом возможность предоставления гуманитарной помощи там, где это необходимо

Повышение уровня осведомленности было достигнуто на международном уровне при помощи использования Специальной рекомендации ФАТФ VIII: Некоммерческие организации; однако, далеко не в каждой стране данная рекомендация выполняется соответствующим образом, и у некоторых стран существуют практические проблемы с ее выполнением. Одна из ключевых проблем заключается в том, каким образом мы можем гарантировать тот факт, что мы, как правительство, предпринимаем разумные и необходимые шаги по пресечению терроризма и защите благотворительного сектора от злоупотреблений, не препятствуя при этом процессу оказания помощи и осуществлению благотворительной деятельности, и не ущемляя интересов тех представителей общества, которым оказывается важная помощь.

Доноры, делающие благотворительные пожертвования, имеют право быть уверенными в том, что их деньги направляются на те цели и тем адресатам, которым они предназначались. Однако чрезмерное

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправной использования террористическими организациями (...)» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

регулирование и ограничение деятельности благотворительных организаций не являются решением проблемы. Создание препятствий на пути преступников посредством наложения ареста на активы и закрытия благотворительных организаций один из вариантов, который некоторые считают разумным и надежным; но мы то знаем, что преступники находят «обходные» пути - они открывают новые организации для продолжения осуществления своей деятельности или, что еще хуже, «уводят» свою деятельность в неконтролируемый «теневой сектор».

Возможно найти подход, который будет работать на благо сектора, правительства и общества, и установит баланс между данными компонентами. Возможно принять меры с тем, чтобы подорвать или подавить злоупотребления со стороны террористов, прибегая не к чрезмерному регулированию сектора, ограничению свободы объединений, или к подавлению благотворительной деятельности.

Регулятивный подход Великобритании – роль регулятивного органа благотворительных организаций

В 2003 Великобритания опубликовала свою национальную стратегию по борьбе с терроризмом, впоследствии внедренного в работу каждого правительственного департамента и органа, занимающегося вопросами борьбы с терроризмом. Данная стратегия известна под аббревиатурой «CONTEST» и включает четыре основных направления:

ПРЕСЛЕДОВАНИЕ	пресечение террористических нападений
ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ	пресечение возможности обращения людей в террористов или сторонников насильственного экстремизма
ЗАЩИТА	укрепление защиты от террористических нападений
ПОДГОТОВКА	смягчение последствий нападения, в случае невозможности его предотвращения

Данная стратегия регулярно обновляется, и за последние месяцы был произведен официальный обзор направления ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ, результаты которого скоро будут опубликованы на веб-сайте Министерства внутренних дел.

В дополнение, после более детального обзора уязвимых мест благотворительного сектора Великобритании перед злоупотреблениями со стороны террористов, произведенного правительством в 2007 году, Комиссия по благотворительности разработала и опубликовала свою собственную Контртеррористическую стратегию, в которой был представлен подход регулятивного органа к устранению угрозы злоупотреблений благотворительного сектора со стороны террористов, включающий четыре цели:

<u>Осведомленность</u>	повышение уровня осведомленности в данном секторе, в целях укрепления существующих гарантий в отношении благотворительных организаций
<u>Надзор</u>	проактивный мониторинг сектора, анализ тенденций и описание рисков и уязвимых мест
<u>Сотрудничество</u>	укрепление партнерских связей с государственными регулятивными и правоохранительными органами
<u>Вмешательство</u>	осуществление эффективных и решительных действий в случае, если зафиксирован факт злоупотребления, или угроза его совершения

Данная стратегия была разработана с соответствии с более широким спектром событий на национальном и международном уровне, принимая во внимание рекомендации ФАТФ, изложенные в CP VIII, согласно которой перед государствами-членами возникает особая задача - произвести обзор их внутренних законов и правил в отношении некоммерческих организаций. Также она призывает государства обеспечить защиту данных организаций от их неправомерного использования:

- Маскировки террористических организаций под легитимные организации;
- Эксплуатации легитимных организаций в качестве каналов финансирования терроризма; и

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...).» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

- Отвлечения средств, предназначенных для законной деятельности, на осуществление деятельности террористическими организациями.

Важно подчеркнуть, однако, то, что, наряду с особым вниманием, уделяемым Комиссией профилактике и решению вопросов, связанных с терроризмом, данная работа и способ, при помощи которого мы боремся с риском злоупотреблений террористами благотворительными организациями, укладываются в рамки общего подхода Комиссии к вопросу регулирования. Мы располагаем уникальными возможностями бороться со всеми разновидностями злоупотреблений благотворительными организациями, в случае совершения таковых, сотрудничая с другими регулятивными органами, правоохранительными органами и прочими правительственными департаментами, а также при поддержке доверительных собственников, в целях защиты их благотворительных организаций. Такое трехстороннее партнерство между нами, как регулятивным органом, прочими правительственными органами и самим благотворительным сектором является жизненно важным. Мы считаем весьма важным, в рамках эффективного регулирования, сосредоточить особое внимание на предоставлении поддержки и рекомендаций благотворительным организациям, в целях изначального предотвращения проблем и злоупотреблений, а также обеспечении наших быстрых и эффективных действий, в случае наличия серьезных подозрений в совершении террористами злоупотребления или предоставлении им поддержки со стороны благотворительных организаций.

В случае наличия или возникновения подозрения о совершении злоупотребления в отношении благотворительной организации в террористических целях, Комиссия, при решении данной проблемы, руководствуется тремя ключевыми принципами:

- Мы не регистрируем организацию, одной из целей которой является поддержка терроризма, в явной или скрытой форме;
- Использование активов благотворительной организации в целях поддержки террористической деятельности является ненадлежащим использованием данных активов; и
- Взаимосвязь между благотворительной организацией и террористической деятельностью подрывает общественное доверие к добросовестности данной благотворительной организации.

Пропорциональность

Комиссия применяет к регулированию пропорциональный и основанный на оценке рисков подход. Мы разработали базу для оценки рисков и пропорциональности с тем, чтобы осуществлять работу соответствующим образом. Так, когда мы производим активное вмешательство и предпринимаем какие-то действия, мы делаем это целенаправленно, пропорционально реагируя в зависимости от степени серьезности проблемы. Также мы принимаем во внимание последствия в случае бездействия.

Ясно то, что все доверительные собственники благотворительных организаций должны быть бдительными в отношении потенциальных рисков, возникающих со стороны террористов. Однако, в виду огромной разноплановости сектора, в различных благотворительных организациях будут возникать различные риски. Следовательно, то, что конкретной благотворительной организации необходимо для того, чтобы защитить себя от вреда, будет варьировать. Для большого количества благотворительных организаций рисков может существовать немного. Другие благотворительные организации могут подвергаться более высокому риску, действуя ли исключительно на территории Великобритании, или же на международном уровне, осуществляя свою деятельность самостоятельно, или же в партнерстве с другими, в зависимости от конкретного вида работы, которую они выполняют. Благотворительные и неправительственные организации часто сталкиваются с серьезными проблемами при работе в регионах, где, как известно, действуют террористы и где они могут иметь контроль над областями, в которых люди остро нуждаются в гуманитарной помощи. Именно поэтому пропорциональный, основанный на оценке рисков и целенаправленный подход так важен; принцип «один размер подходит всем» работать не будет.

Пропорциональность не означает избрание «мягкого» подхода в отношении рассмотрения весьма обоснованных подозрений в злоупотреблении или несоблюдении установленных правил. Однако, это означает, что регулятивное воздействие сосредоточится на тех случаях, где можно изменить ситуацию к лучшему и возложить большую ответственность на доверенных собственников благотворительных организаций с тем, чтобы они, прежде всего, смогли защитить свои благотворительные организации от ущерба.

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

Какую роль должны играть сами благотворительные организации в предотвращении злоупотреблений?

Важно принимать целевые и быстрые меры административного воздействия в борьбе со злоупотреблениями, если они имеют место быть. Не менее важно предотвращение злоупотреблений, что является первоочередной задачей и гарантирует возможность для благотворительных организаций самостоятельно оградить себя от возникновения данной проблемы.

Опыт Комиссии, наработанный в области урегулирования инцидентов, касающихся предполагаемых и действительных злоупотреблений, заключается в том, что благотворительные и неправительственные организации, являющиеся прозрачными в отношении их деятельности и их сущности, при наличии сильного руководства и механизмов финансового управления на местах, будут лучше защищены от всех злоупотреблений, а не только от тех, что исходят от террористов и их сторонников. Это предполагает успешное выполнение стратегий и процедур управления общими рисками, а также осуществление значимого и эффективного надзора за деятельностью организаций. Представители данного сектора сами же заинтересованы в том, чтобы осуществлять самостоятельно вышеупомянутые процедуры, при поддержке и содействии с нашей стороны в данном процессе.

Одна из наших ключевых идей заключается в том, защита от злоупотреблений всех 180 000 благотворительных организаций не является работой регулирующего органа; данная обязанность является частью существующих правовых обязательств доверительных собственников данных благотворительных организаций. В целях выполнения их правовых обязательств и обязанностей в рамках Закона о благотворительных организациях, доверительные собственники должны предпринимать соответствующие шаги с тем, чтобы предотвратить злоупотребление в отношении своей благотворительной организации. Доверительные собственники благотворительных организаций должны гарантировать адекватную оценку характера и степени риска вступления в контакт с террористическими организациями, угрожающего их благотворительной организации. Чем больше риск, тем больше предстоит сделать доверительным собственникам благотворительных организаций.

Комиссия ожидает, что доверительные собственники проявят бдительность с целью гарантировать, что помещения, активы, персонал, волонтеры и прочие ресурсы не будут использоваться для осуществления деятельности, которая может или выполняется фактически с целью содействия или потворствования террористической деятельности. Более того, они должны гарантировать введение надлежащих и адекватных процедур, а также их соответствующее выполнение с тем, чтобы не допустить использование террористическими организациями статуса, репутации, технических возможностей и активов благотворительной организации. Звучит просто, но доверительные собственники также должны гарантировать, что будут сообщать о любом предположении или подозрении в отношении совершения злоупотребления, а также должны проявлять ответственность при решении возникающих проблем. Они не могут просто игнорировать эти проблемы или не принимать их всерьез.

Чтобы разъяснить доверительным собственникам их правовые обязательства и обязанности и предоставить им некоторые практические консультации и инструменты в целях введения мер по защите их благотворительных организаций, Комиссия выпустила набор указаний и рекомендаций. Одной из важных деталей данного набора является то, что мы работали не только с представителями правительственных органов, но и с представителями самого сектора, в целях включения в набор исследований конкретных случаев и практических инструментов, уже применяемых некоторыми организациями. Набор был опубликован на нашем веб-сайте, чтобы каждая благотворительная организация имела возможность ознакомиться с ним. Он состоит из четырех разделов, рассматривающих:

- Благотворительные организации и терроризм
- Применение надлежащих процедур, мониторинг и проверку в отношении конечного использования средств
- Мошенничество и финансовые преступления
- Безопасное хранение, перевод и получение средств

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

Принцип пропорциональности, о котором идет речь, также применяется в рамках более детальных требований, предъявляемых к доверительному собственнику. Например, доверительные собственники благотворительных организаций Великобритании обязаны действовать в интересах своих благотворительных организаций и использовать средства только в легитимных целях. На практике, это подразумевает проведение соответствующих проверок применения надлежащих процедур, мониторинга и проверок в отношении конечного использования средств. Детали таких проверок применения надлежащих процедур, требуемых в каждом случае и для различных благотворительных организаций, будут зависеть от степени риска, возникающего в каждом конкретном случае. Уровень проверок и необходимых процедур будет зависеть от сущности и сферы деятельности организаций. Принцип пропорциональности не подразумевает того, что доверительные собственники могут иметь право выбора в отношении соблюдения ими тех или иных обязательств – они должны соблюдать все обязательства. Однако они могут применить подход, основанный на оценке рисков, чтобы решить, применение каких мер будет разумно или пропорционально, в целях обеспечения гарантии безоговорочного соблюдения установленных правил.

Заключение

Надеемся, что все благотворительное сообщество согласно с тем, что злоупотребление благотворительными организациями в террористических целях совершенно неприемлемо. Наш опыт демонстрирует важность поддержания партнерских отношений между правительством, регулятивным органом, при наличии такового, и самим сектором с тем, чтобы в первую очередь обеспечить надежную защиту благотворительным организациям от злоупотреблений, а также чтобы правовая и регулятивная база позволяла им осуществлять важную работу и поддерживать непрерывное предоставление ими помощи в отношении легитимных бенефициаров.

Вся террористическая деятельность опирается на деньги, без них не может осуществляться ни подготовка, ни вербовка, оказываться содействие или поддержка в отношении террористических группировок. Подавление деятельности, связанной с финансированием терроризма, является ключевым элементом борьбы правительства Великобритании с терроризмом, в целом, включающим тесное межведомственное сотрудничество между разведкой, правоохранительными органами и финансовым сектором. Сами благотворительные организации играют важную роль в обеспечении неотвлечения собираемых ими средства в террористические организации. Это нелегкая роль, но она действительно важна, и правительства и международное сообщество должно помогать организациям справляться с данной ролью.

Примечания

- [1] Специальная рекомендация VIII: Некоммерческие организации
http://www.fatf-gafi.org/document/22/0,3746,en_32250379_32236920_43757718_1_1_1_1,00.html
- [2] Включая Закон о терроризме 2000 г., Закон о борьбе с терроризмом, преступностью и об обеспечении безопасности 2001 г., Закон о предотвращении терроризма 2005 г., Закон о терроризме 2006 г. и Закон о борьбе с терроризмом 2008 г.
- [3] В рамках Закона о процедур замораживания террористических активов 2010 г. (Временные положения)
- [4] http://www.hm-treasury.gov.uk/fin_sanctions_index.htm
- [5] Законы о благотворительных организациях 1992, 1993 и 2006 гг., а также общие обязательства и обязанности в рамках закона, распространяющиеся на доверительных собственников благотворительных организаций
- [6] Подобные регулятивные органы в настоящее время существуют в Шотландии (Управление шотландского регулятора благотворительных организаций (OSCR)) и Северной Ирландии (Комиссия по благотворительности Северной Ирландии)
- [7] В рамках режима пропорциональности, не все благотворительные организации по закону должны регистрироваться, хотя многие из них тем не менее добровольно проходят данную процедуру. С информацией о благотворительных организациях в Англии и Уэльсе можно ознакомиться в общественном Регистре благотворительных организаций на веб-сайте комиссии по благотворительности www.charitycommission.gov.uk
- [8] Обзор гарантий защиты от террористических злоупотреблений в благотворительном секторе, в Англии и Уэльсе, Министерство внутренних дел и Министерство финансов, 2007 г. См. также отчеты Комиссии о проводимой ею работе в области борьбы с терроризмом в публикациях Возвращение благотворительных организаций в нужное русло 2009 и 2010 гг.
- [9] <http://www.homeoffice.gov.uk/counter-terrorism/uk-counter-terrorism-strat/>
- [10] <http://www.homeoffice.gov.uk/counter-terrorism/review-of-prevent-strategy/>

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

Вводная Информация об Инструменте по Обзору Деятельности и Регулирования Сектора НПО, разработанном Международной программой Комиссии по благотворительности Англии и Уэльса

Что представляет собой Инструмент по обзору деятельности и регулирования сектора НПО?

В последние годы отмечался беспрецедентный интерес к вопросу законодательства и регулирования сектора НПО. Для этого существует множество причин: беспрецедентный рост сектора НПО; постоянное совершенствование сектора; развитие транснациональных НПО; более сложные взаимоотношения с правительством, как с партнером, поставщиком услуг, критиком и конкурентом; и сосредоточение внимания на секторе как на слабом месте в действиях, предпринимаемых на международном уровне, в целях противодействия отмыванию денег и борьбы с финансированием терроризма, как объясняется в Специальной Рекомендации VIII Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ СР VIII).

Данные факторы оказывают давление, как на правительства, так и на НПО, заставляя выявить риски в секторе НПО. Был разработан Инструмент по обзору деятельности и регулирования сектора НПО («Инструмент») для того, чтобы помочь выявить риски, которые влияют на сектор в конкретной стране и оценить, насколько эффективна нормативно-правовая база в смягчении последствий этого риска.

Почему эффективное регулирование имеет большое значение?

Тогда как наименование и предназначение организаций, расположенных в разных точках мира, различны, многие люди понимают, что сектор НПО является единственным сектором, деятельность в рамках которого осуществляется в интересах других, направлена не только на увеличение прибыли, но и на улучшение жизни обычных людей.

Однако, это лишь первое из многочисленных преимуществ НПО. Международные исследования сектора НПО показывают, что активно развивающийся сектор имеет значительное экономическое и политическое значение для страны. Сильный, хорошо организованный сектор НПО, наравне с государством, играет важнейшую роль в достижении целей, связанных с развитием и улучшением жизни простых людей.

Более того, деятельность сектора НПО регулируется согласно гражданским нормам, в рамках которых воплощается в жизнь стремление содействовать обществу в деле поддержания уважения, взаимодействия, терпимости, инклюзивности. Данные нормы и ценности повышают вероятность открытого обсуждения, гражданского участия и налаживания диалога, на основе информированности общественных кругов. НПО, таким образом, обеспечивают возможность создания наилучшего форума с целью выявления, описания и смягчения некоторых наиболее деструктивных сил, разрушающих общество изнутри.

Эффективное регулирование имеет решающее значение для внесения НПО максимального позитивного вклада. Эффективное регулирование дает возможность обеспечить пространство для сектора и позволяет ему работать с максимальной отдачей, таким образом, формируя здоровый, подотчетный и независимый сектор НПО с согласованным набором норм поведения. Он формализует отношения между правительством, обществом и сектором НПО, обеспечивая каждую сторону четким набором правил и повышая уровень осведомленности друг о друге. При создании «равного игрового поля», сектор НПО имеет гораздо более четкое представление о пространстве, в котором они должны работать, то есть, они могут пользоваться возможностями во всех областях, максимально повысить свой потенциал и вклад, который они должны внести, в целях совершенствования общества. Как следствие, хорошо организованные НПО извлекают выгоду из улучшения управления и повышения доверия к сектору.

Соответственно, плохое регулирование ограничивает потенциал сектора НПО. Правила, которые не позволяют НПО гибко работать и быстро реагировать на ситуации, могут затормозить жизненно-важную работу - НПО часто играет решающую роль в деле оказания помощи людям в самых сложных ситуациях.

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

Наиболее важно то, что в тех случаях, когда страны имеют обременительные и/или неясные правила в отношении НПО, гораздо более вероятно, что средства, предназначенные для благотворительности, будут переведены в теневой сектор, на счета неизвестных и невидимых организаций. Другими словами, введение мер, чрезмерно ограничивающих деятельность НПО, лишь снижает уровень прозрачности и подотчетности данного сектора.

Каков принцип работы Инструмента?

Инструмент предусматривает систематический подход, состоящий из четырех частей.

Часть первая: Обзор данного сектора описывает сектор и риски, которые могут повлиять на него. Данный обзор обеспечивает базу для сбора и фиксации ключевой информации в отношении сектора НПО. В рамках данного обзора также выявляются области, в отношении которых информация отсутствует, и, в целях сбора информации, может потребоваться проведение дополнительной работы. Собранная информация в дальнейшем способствует осуществлению оценки и анализа процесса.

Часть вторая: Оценка нормативно-правовой базы подразумевает оценку эффективности действующей нормативно-правовой базы. Согласно данной оценке, регулирование подразделяется на восемнадцать областей. Каждая из областей обладает своими отличительными признаками, служащими для упрощения их идентификации. Затем они проходят проверку на соответствие семи ключевым критериям эффективного регулирования.

Часть третья: Анализ и рекомендации стимулирует обсуждение широкого круга стратегических вопросов, которые могут оказать влияние на эффективность данного сектора, а также нормативно-правовой базы. Затем МГО предлагается представить рекомендации, в целях улучшения существующего положения.

Часть четвертая: Заключительный отчет завершает процесс выполнения оценки, предоставляя ключевую информацию, в том числе и краткие выводы в отношении обзора, а также оценку, рекомендации на будущее и заключительный отчет.

Инструмент был разработан для применения в любой стране, независимо от ее масштабов, правовой системы и уровня развития. Однако, в разных странах и различными экспертами Инструмент должен будет использоваться по-разному. По этой причине он не должен использоваться для сравнения результатов одной страны с результатами другой. Вместо этого, целью создания данного Инструмента является предоставление странам, намеренным произвести оценку их сектора НПО, нормативно-правовой базы и методологии для их использования в упомянутых целях.

Дальнейшим результатом осуществления оценки является инициирование дебатов касательно роли и характера сектора, а также его рисков, и освещение ключевых вопросов, а также некоторые возможные решения, которые затем могут быть приняты в отношении разъяснений касательно будущих действий по укреплению потенциала сектора в местном контексте.

Кто занимается реализацией инструмента?

Реализация Инструмента осуществляется Местной группой по оценке (МГО). Данный орган должен нести ответственность за обеспечение эффективной реализации данного инструмента, а также за то, чтобы, по возможности, рекомендации, выработанные на основании выводов, были бы доведены до сведения представителей политиков и законодателей на государственном уровне.

МГО включает в себя равное количество представителей от государства и сектора НПО. Представители от правительства должны представлять различные ключевые учреждения, ответственные за регулирование НПО. Представители НПО должны представлять различные основные типы НПО, существующих в рамках сектора той или иной страны.

Структура МГО является единственным наиболее важным фактором успешной реализации Инструмента. Предполагается, что Инструмент может реализоваться МГО самостоятельно. Однако в большинстве случаев предварительная подготовка специалистов или внешняя помощь со стороны опытных экспертов

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

помогает улучшить качество результата. Такая поддержка может обеспечиваться квалифицированными исполнителями, рекомендованными разработчиками инструмента.

Должна ли реализация данного Инструмента выполняться в соответствии со Специальной рекомендацией VIII?

Специальные рекомендации ФАТФ применяются в отношении всех правительств, являющихся членами Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) или региональных органов типа ФАТФ (РОТФ). Специальная рекомендация VIII, соответствующий Документ по передовой практике и Пояснительная записка требуют от правительств:

- провести обзор адекватности законов и правил в отношении неправительственных организаций;
- знать особенности их сектора НПО;
- принять меры для предотвращения:
 - создания и деятельности террористических организаций, замаскированных под НПО;
 - незаконного уклонения от применения мер по замораживанию активов, и
 - отвлечения средств, предназначенных для законной деятельности, на финансирование террористических организаций

Этот Инструмент соприкасается со многими из рекомендаций и требований Специальной рекомендации VIII ФАТФ. Однако он не был предназначен для конкретной цели обеспечения соблюдения этой рекомендации. Хотя этот Инструмент может помочь в осуществлении этого процесса, государственным учреждениям, отвечающим за обеспечение соблюдения CP VIII, следует обратиться непосредственно к ФАТФ или в соответствующие РОТФ.

Кто создал Инструмент?

Инструмент для оценки сектора НПО был разработан в рамках Международной программы Комиссии по благотворительности Англии и Уэльса. Комиссия по благотворительности была основана в 1853 году и является независимым правительственным регулятором НПО («благотворительных организаций») в Англии и Уэльсе. Международная программа была создана в 2004 году, чтобы способствовать учреждению здорового, подотчетного и независимого сектора НПО в странах по всему миру посредством разработки эффективных и актуальных для местных условий мер регулирования.

Данный Инструмент был разработан при содействии консультативной группы, состоящей из экспертов, представителей НПО, правительств, доноров и межправительственных объединений. Инструмент получил финансовую поддержку от Министерства иностранных дел Великобритании, Международного валютного фонда и Всемирного банка.

Является ли использование Инструмента для оценки сектора НПО бесплатным?

Инструмент является объектом авторского права Международной программы Комиссии по благотворительности Англии и Уэльса. Комиссия по благотворительности не взимает плату за использование Инструмента. Если Вы хотите использовать инструмент в Вашей стране, пожалуйста, свяжитесь с Международной программой через веб-сайт (www.NGOregnet.org).

Обратите внимание, что Комиссия по благотворительности сохраняет за собой право ограничить или прекратить использование Инструмента по любой причине.

Какие ограничения существуют в отношении использования Инструмента или результатов оценки?

Как указывалось выше, Инструмент является объектом авторского права Международной программы Комиссии по благотворительности Англии и Уэльса. Хотя Комиссия по благотворительности не взимает

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

плату за использование Инструмента, он может быть использован только с письменного разрешения Комиссии по благотворительности, и Комиссии сохраняет за собой право ограничить или прекратить использование инструмента в любое время или по любой причине.

Хотя формат Инструмента остается собственностью Комиссии по благотворительности, результаты являются собственностью МГО и учреждений, которые их устанавливают. МГО имеет исключительное право принимать решение о распространении или публикации заключительного отчета. В случае публикации, авторское право Комиссии по благотворительности в отношении Инструмента должно быть признано, и Инструмент должен быть представлен в рамках контекста и таким образом, чтобы он не мог толковаться неверно. Также при использовании Инструмента Комиссии по благотворительности предоставляется копия полной версии заключительного отчета. Данный документ должен быть представлен в конфиденциальном порядке и не будет передаваться кому бы то ни было за рамками Международной программы Комиссии по благотворительности без получения официального разрешения.

Сколько будет стоить реализация Инструмента? Как много времени займет данный процесс?

В общем, данные показатели будут варьировать. Ключевыми переменными являются размеры страны, затраты в этой стране, сложность нормативно-правовой базы, размер сектора НПО, доступность и точность информации, а также степень требуемой точности.

Опыт по применению Инструмента на сегодняшний день показывают, что, в отношении крупных стран, осуществление всесторонней оценки потребует привлечения двух-трех сотрудников на полной ставке, нанятых с этой целью на период от 6 до 12 месяцев. Осуществление менее подробной оценки и/или оценки данного сектора небольшого государства потребует значительно меньших ресурсов.

Методология

Как использовать Инструмент?

Данный документ обеспечивает Вас всей информацией и материалами, которые необходимы Вам для реализации данного Инструмента в Вашей стране.

Данный документ состоит из пяти разделов, по одному для каждой части Инструмента и для Общей информации. Существует следующий стандартный формат для каждого раздела.

1. Вводная часть: Обзор целей той или иной части Инструмента.
2. Структурная схема: Схема, иллюстрирующая, как выполняется та или иная часть Инструмента.
3. Методология: Подробные замечания касательно реализации Инструмента.
4. Глоссарий: Представлены определения ключевых терминов (только к Общей вводной части и Второй части).
5. Материалы: Материалы и информация, которые потребуются Вам для реализации инструмента (за исключением Общей вводной части).

Заголовок в верхней части каждой страницы помогает быстро сориентироваться, в какой части документа Вы находитесь.

Каждая часть Инструмента предназначена для отдельной реализации, и каждая часть данного документа представляет собой самостоятельное руководство по реализации той или иной Части Инструмента.

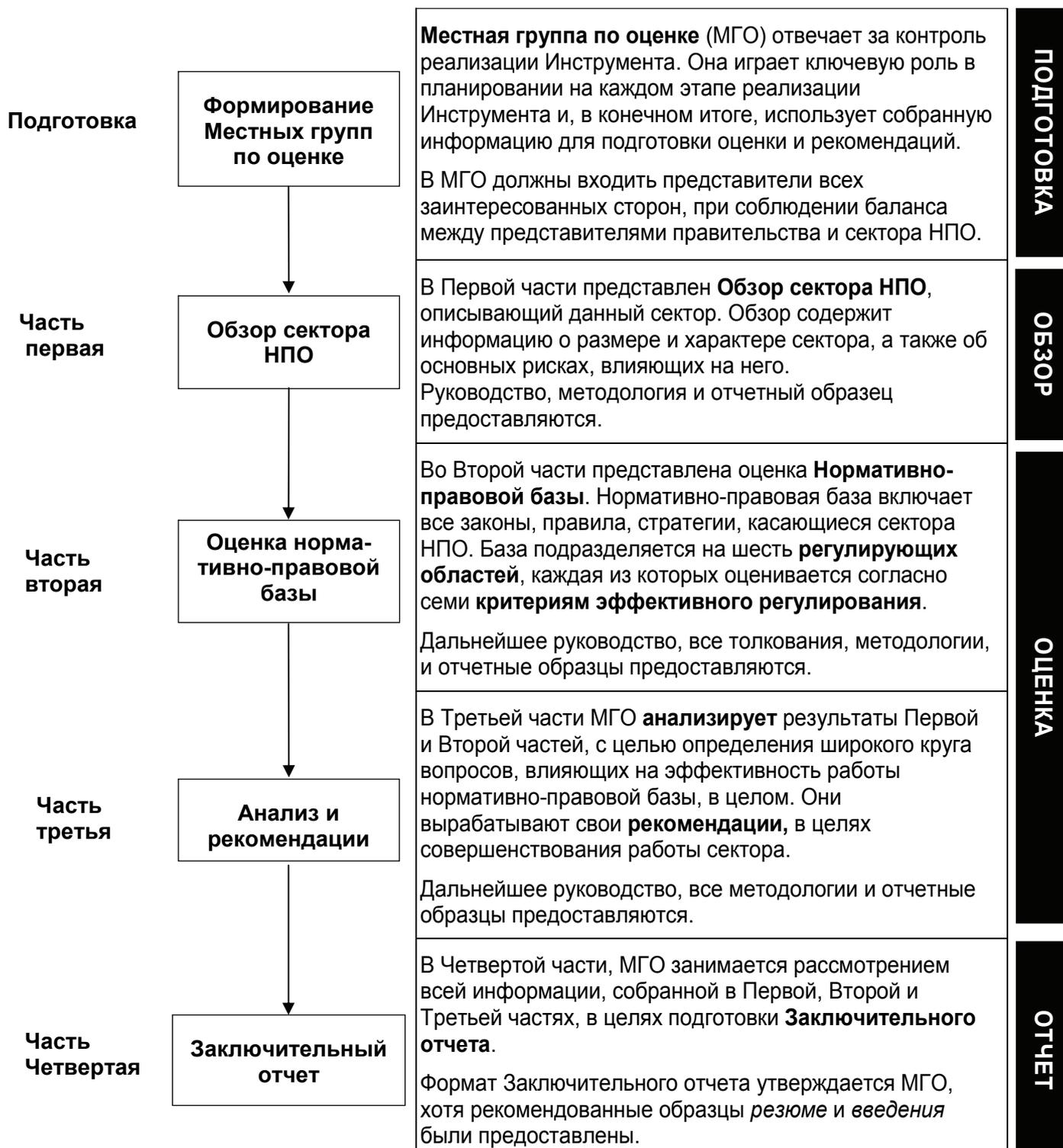
Материалы, имеющиеся в данном документе, предоставляются в справочных целях, их нельзя переделывать или дописывать. Материалы, которые можно переделывать, предназначенные для использования в процессе реализации Инструмента, прилагаются отдельно, в файле Рабочие документы.

Электронный Журнал КТС
Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в
Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

Структурная Схема Реализации Инструмента для Оценки Сектора НПО



«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

Глоссарий

Определение НПО

В рамках данного Инструмента, НПО – это:

- организация;
- неправительственная, автономная и самоуправляющаяся;
- беспрепятственно учреждаемая и управляемая группой людей;
- в целях оказания помощи определенной группе общества;
- не политическая партия; и
- не распределяющая прибыль среди своих членов/директоров/фидуциаров.

Организация. Она соблюдает определенные формальности, обозначающие ее организационную структуру и определенные общие цели. «Формальный» характер организации не обязательно подразумевает правовую структуру, но исключает из понятия организации более случайные или неорганизованные группы. Она отличается от кампании которая, обычно, учреждается для финансирования краткосрочных целей, а затем распадается.

Неправительственная, автономная и самоуправляющаяся. Она самоуправляющаяся и независимая. Она не является частью правительства или другого учреждения, не являющегося НПО.

Беспрепятственно учреждаемая и управляемая группой людей. В ее состав входит более одного человека, и НПО учреждается на добровольной основе. Принудительный характер учреждения или членства в подобной организации подрывает ее независимость и автономность.

В целях оказания помощи определенной группе общества. Целью НПО должна являться служба во благо общества. Помощь может предназначаться лишь определенной части гражданского общества, поскольку она формирует легко идентифицируемую подгруппу (например, определенную возрастную, этническую или религиозную группу, или включает в себя жителей определенной территории, или же группу лиц, испытывающих особую нужду). Доступ к благам ограничиваться для членов организации, если членство в организации доступно всем представителям в рамках определенной группы, любой из вышеперечисленных.

Не политическая партия. Хотя политические партии могут не быть частью правительства, их цель, как правило, заключается в том, чтобы стать частью правительства и, следовательно, таковая не может считаться НПО по этой причине. Это не дисквалифицирует НПО, которые участвуют в определенной ограниченной политической деятельности или агитации, которая связана с достижением их общественно-полезных целей.

Не распределяющая прибыль среди своих членов/директоров/фидуциаров. НПО могут получать денежные средства путем сбора средств, пожертвований и даже торговли. Важно то, как эти средства распределены. Они не должны быть использованы для личной выгоды тех, кто контролирует средства. Вместо этого, все средства должны быть использованы исключительно для целей, для которых была создана НПО.

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...).» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

Использование Инструмента по обзору деятельности и регулирувания сектора НПО на Филиппинах: Ситуационное исследование

Фил Купер, Международная программа Комиссии по благотворительности Англии и Уэльса

В 2007 году правительство Филиппин согласилось попробовать применить в экспериментальном порядке Инструмент, и данный процесс был завершен в 2008 году. Следует отметить тот факт, что Филиппины предоставили ресурсы требующиеся для Инструмента и обеспечили его полное выполнение в тесном сотрудничестве как с правительством, так и с сектором. Затраты также были покрыты частично за счет Международного валютного фонда (МВФ), определившего данное событие как важный шаг к обеспечению соблюдения Специальной рекомендации 8 (CP VIII) Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ).

Инициирование

После обсуждений, проведенных в ходе сопутствующих мероприятий пленарного заседания Азиатско-Тихоокеанской Группы, организованного в Маниле в 2006 году, было заключено соглашение о том, что правительств Филиппин будет осуществлять работу совместно с Международной программой Комиссии по благотворительности (МПКБ), с целью осуществления эффективной оценки правил НПО в контексте CP VIII и обзора той работы, которую потребуется выполнять в дальнейшем для улучшения нормативно-правовой базы.

Согласно рекомендациям филиппинской делегации, в январе 2007 года, Председатель Комиссии по ценным бумагам и биржам (КЦББ) Фе Б. Барин согласилась созвать Техническую рабочую группу (ТРГ) для того, чтобы сформулировать Условия для запрашивания технической поддержки у Комиссии по благотворительности (КБ), в целях проведения оценки сектора НПО. КБ согласилась предоставить техническую поддержку и концептуализировала Инструмент, который применялся в данном проекте. Инструмент был разработан при поддержке консультативной группы, состоящей из экспертов, представляющих сектор НПО, правительство, доноров и межправительственные объединения. Финансирование было обеспечено со стороны МВФ, Министерства иностранных дел и по делам содружества (Министерство иностранных дел при правительстве Великобритании).

Комиссия по благотворительности вступила в соглашение с Форумом по развитию сетей НПО (CODE-NGO) в сентябре 2007 года, в целях партнерства в процессе выполнения проекта по осуществлению экспериментальной проверки и оценки инструмента. CODE-NGO был выбран КБ, потому что, как прописано в Инструменте, «НПО имеют гораздо более широкий доступ к другим НПО, чем правительство. Они имеют намного более широкий географический охват – сети НПО существуют на самых различных уровнях, начиная с местного и заканчивая международным, и соприкасаются с самыми различными людьми. Следовательно, у сектора НПО имеется иной способ взаимодействия с обществом, чем у регулятивного органа, и, следовательно, они должны иметь доступ к иной информации, чем правительство, а также доступ к намного большему количеству сетей НПО».

Впоследствии, Местный консультативный комитет (МКК) был создан в помощь CODE-NGO в процессе оценки Инструмента. Представители со стороны правительства были выбраны и приглашены Комиссией по благотворительности, на основании их участия в Региональных конференциях в Антиполо (февраль 2006 года), Гонконге (сентябрь 2006 года), специальном семинаре, проводимом в Пасиг-Сити (июль 2008 года), а также членства в Технической рабочей группе, сформулировавшей Условия оказания технической помощи. Представители от сектора НПО были выбраны и приглашены CODE-NGO, на основании наличия у них опыта и активного участия в делах и деятельности НПО. Группа управления проектом выступала в качестве секретариата, собирала и анализировала данные по НПО, полученные от ответственных органов, базы данных НПО, и некоторых дополнительных источников, а также существующие законы и правила по НПО, и подготовила отчеты.

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

Финансирование

Полное выполнение Инструмента – ресурсозатратный процесс, для реализации которого, среди прочего, необходимо следующее:

- Менеджер или координатор проекта
- Люди в Местный консультативный комитет и финансовые средства, в целях посещения встреч и организации мероприятий по оценке, т.д.
- Финансирование визитов регулятивных органов и прочих
- Затраты на составление отчета
- Совещания с целью согласования содержания отчета
- Мероприятия по оценке, т.д.

Кроме того, правительство должно согласиться, что государственные учреждения будут сотрудничать и вносить свой вклад в своевременное проведение обзора, а другие учреждения, такие, как НПО также должны согласиться внести свой вклад. Часто случается такое, что обеспечение всех этих элементов влечет за собой дополнительные затраты.

В случае с Филиппинами, правительство Филиппин полностью поддержало проведение обзора и предоставляло местные ресурсы, по мере необходимости. Это было важно для обеспечения успешного осуществления обзора; и подобное обязательство является безоговорочным требованием для успешного использования Инструмента.

Дополнительные средства и поддержка поступили от МВФ, Международной программы Комиссии по благотворительности и Министерства иностранных дел Великобритании.

Четыре этапа обзора с использованием Инструмента

Часть первая: Обзор сектора

Часть первая – обзор сектора НПО на основе письменной информации, в целях сбора информации о размере и характере сектора НПО и основных рисках, которые влияют, или предположительно могут оказать на него влияние. Данный обзор обеспечивает основу для выявления и фиксации основной информации о секторе НПО. В рамках данного обзора также выявляются области, в отношении которых информация отсутствует или устарела, и помогает определить области, в которых может потребоваться проведение дополнительной работы.

Первая часть состоит из четырех этапов	Область деятельности	Мероприятия
1	Рамки Обзора или Анализа	Местный консультативный комитет согласует рамки обзора или анализа и определяет, какие организации, существующие в стране, подпадают под определение НПО.
2	Управление ресурсами	МКК разрабатывает план для выполнения плана Обзора/Анализа сектора. План включает распределение ресурсов, методы получения информации, график работы и процедуры по осуществлению обзора и надзора.
3	Исследование	Исследование начинается со сбора информации с описанием деятельности сектора и основных рисков, которые влияют на него. Информация, которую необходимо собрать, изложена в вопросах для обзора сектора. Результаты данного обзора включены в таблицу обзора сектора.
4	Отчет	Результаты представляет Местный консультационный комитет. МКК рассматривает результаты и отмечает любые оговорки, беспокоящие вопросы, комментарии. МКК выполняет Заключительный отчет по обзору сектора.

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

Обзор на основании письменной информации включает следующие данные:

- Количество и общий доход НПО, включая доход, получаемый из-за рубежа; описание рисков/злоупотреблений, включая уязвимые места и характер, цели, причины и восприятие злоупотреблений (первый приоритет в рамках Инструмента Комиссии по благотворительности);
- Описание НПО по масштабу, организационно-правовой форме, направлению деятельности, донорам и спонсорам, типу дохода, бенефициарам и статьям расходов (второй приоритет);
- Описание НПО по географическому положению, количеству членов, и доходу от невидимых статей импорта и экспорта (третий приоритет).

Обзор, на основе письменной информации, был предпринят руководителем проекта, Рэнди Туано, и помощником по проекту, Жозефиной Триа, сопоставившими несколько книг, журналов и некоторые статистические данные, полученные от регулятивных органов, а также прочие публикации, в целях выполнения данного этапа отчета. Также был предпринят обзор небольшого количества зарегистрированных организаций КЦББ. Предусматривалось, что полученная информация должна быть интересна широкому кругу заинтересованных сторон. А также, являясь предметом общего интереса, она могла бы обеспечить особую информацию, которая могла бы оказаться полезной лицам, определяющим политический курс, в процессе рассмотрения ими законов и правил в отношении сектора НПО.

С тем, чтобы принять во внимание возможности при проведении обзора на основе письменной информации, информация, сопоставляемая по профилю, подразделяется на три иерархических уровня разной приоритетности. Данные, относящиеся к первому уровню приоритетности (количество и общий доход, включая доход, получаемый из-за рубежа), представляют собой наиболее важную из собираемой информации; и должно выделяться до 75% ресурсов в целях получения данной информации высокой степени достоверности. Информация второго уровня приоритетности включает данные о деятельности НПО, бенефициарах, источниках дохода и статьях расходов. Наименее важной информацией является информация третьего уровня приоритетности, и не каждая страна должна заниматься сбором подобной информации. Однако, в процессе сбора информации, данные всех трех уровней значимости были включены в данный отчет.

Для того, чтобы судить о каждом источнике информации и его возможном влиянии на результат, источники были классифицированы на первостепенные и второстепенные, в зависимости от того, базировалась ли информация на факте или рассказе, и являлась ли она проверенной.

Часть вторая: Оценка нормативно-правовой базы

Во Второй части оценивается эффективность нормативно-правовой базы, а также в совокупности описываются законы, правила, системы и виды деятельности, направленные на регулирование сектора НПО.

Члены Местного консультативного комитета по очереди провели опрос представителей правительственных и неправительственных кругов. Было опрошено более 20 лиц, представляющих правительственные органы и неправительственные организации в Метро Маниле и Цебу и Давао. Из всех опрошенных правительственных органов, четыре инстанции представляли органы первичной регистрации НПО: Комитет по ценным бумагам и биржам (КЦББ), Агентство по развитию кооперативов (CDA), Совет по вопросам регулирования строительства и землепользования (HLURB), а также Министерство труда и занятости (DOLE). Прочие правительственные органы являлись органами вторичной регистрации, лицензирования и аккредитации НПО: Министерство социального обеспечения и развития Филиппин (МСОР) Министерство здравоохранения (МЗ), а также Комиссия страхования (КС) Филиппин. Неправительственный орган по сертификации, Филиппинский совет по сертификации НПО (PCNC), также вкратце был рассмотрен. Представители Комиссии по благотворительности, Бен Эванс и Сара-Джейн Дигби, прибыли из Лондона, чтобы присоединиться к членам МКК, в целях проведения опроса в Метро Маниле, Цебу и Давао, а также наблюдения за процессом оценки, который осуществлялся в течение двух недель, с 14 по 25 февраля 2008 года, хотя отдельные интервью были проведены за рамками упомянутого временного периода.

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

Каждому из четырех рейтингов эффективности оценки соответствует определенный цветовой код: «Эффективно» (зеленый), «В целом эффективно» (желтый), «Относительно эффективно» (оранжевый) и «Не эффективно» (красный). Данные коды применялись для оценки того, насколько удалось правительству Филиппин достичь целей, поставленных руководством в отношении нормативно-правовой базы.

Часть третья: Стратегические вопросы

Стратегические вопросы включают широкий круг вопросов, которые влияют на эффективность нормативно-правовой базы. В Третьей части происходит освещение данных вопросов, а также инициируется обсуждение и «брэйнсторм» на более стратегическом уровне.

Результаты Первой и Второй частей были полностью сопоставлены и обсуждены в ходе семинара, проведенного в Тагайтай Сити в период с 24 по 25 января, 2008 года, который стал завершающей стадией процесса оценки отдельных регулятивных органов, включая четыре органа первичной регистрации НПО (КЦББ, Агентство по развитию кооперативов, Управление по трудовым отношениям и Совет по вопросам регулирования строительства и землепользования), а также три органа вторичной регистрации (Министерство социального обеспечения и развития, Комиссия страхования и Министерство здравоохранения).

Оценка ситуации в отношении регулирования НПО была выполнена совместно представителями от правительства и НПО, входящими в Местный консультативный комитет. Также были определены основные стратегические риски и их коренные причины, и проведена предварительная оценка регулирования.

Два совещания Местного консультативного комитета, проведенные 15 и 29 февраля 2008 года, были предприняты после семинара в Тагайтае. В ходе упомянутых совещаний вопросы, определенные МКК в отношении регулирования НПО, были доработаны и классифицированы. Оценка вероятности (высокая, средняя, низкая) была присвоена каждому из вопросов. Затем вопросы были обозначены на таблице рисков. Второе совещание было посвящено доработке стратегии для смягчения рисков.

Хотя это и не является обязательным в рамках инструмента, Местный консультативный комитет решил провести семинар для проверки результатов и выводов в рамках оценки. 28 марта 2008 года в городе Пасиг Сити был проведен семинар по проверке оценки, который посетило около тридцати участников от правительства и сектора некоммерческих организаций. Результаты семинара подтвердили оценку конкретных регулирующих органов, сделанные МКК. Также, при консультативной поддержке участников семинара, МКК выработала перечень рисков и уязвимых мест, а также мероприятий по снижению воздействия данных рисков.

Часть четвертая: Заключительный отчет

В Четвертой части представлен заключительный отчет. Заключительный отчет является итоговым результатом оценки. В нем кратко сформулированы результаты Первой, Второй и Третьей частей, и определены основные характерные особенности сектора, основные риски, а также представлены рекомендации в отношении приоритетных шагов на будущее. Местный консультативный комитет провел заседания в апреле, а затем в июле 2008 года, в целях завершения подготовки отчета.

Эффективность на Филиппинах

Действующая нормативно-правовая база в плане регистрации и лицензирования НПО является очень эффективной, а правила - ясными для большинства организаций. Однако, существуют некоторые споры касательно эффективности правил в области защиты некоммерческих организаций и уменьшения рисков; представители правительства и неправительственных организаций в Местном консультативном комитете не могут прийти к согласию в силу их различных взглядов на вопрос ясности руководящих указаний, опубликованных Правительством, а также мандата и возможностей государственных регулятивных органов.

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

Полученные уроки

Группа МПКБ (Международная программа Комиссии по благотворительности) была удовлетворена эффективностью метода, который правительство Филиппин приняло и применяло в отношении Инструмента, и пришла к выводу, что он был использован в полной мере; заключительный отчет был ясным и обеспечил ожидаемую пользу в отношении своего применения в рамках оценки масштабов и характера сектора НПО, а также эффективности или неэффективности существующих систем регулирования НПО. Было определено семь ключевых вопросов, которые будут полезны для дальнейшей реализации Инструмента:

1. Значение приверженности представителей высших эшелонов власти данному процессу с первого дня.
2. Адекватное финансирование, в целях обеспечения возможности выполнения всех аспектов обзора.
3. Наличие менеджера проекта для наблюдения за процессом.
4. Совещание с заинтересованными сторонами в начале процесса, с целью объяснить, что и когда должно произойти, чтобы они могли подготовиться.
5. Продвижение данного процесса с тем, чтобы уложиться в сроки и не позволить процессу обзора «застопорился» .
6. Гарантия наличия лица, несущего ответственность за выполнение каждого отдельного этапа и процесса.
7. Выработка положительных выводов, которые действительно могут быть реализованы в стране в дальнейшем.

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

Усилия правительства США по защите и продвижению благотворительной деятельности

Государственный департамент и Министерство финансов США

Дух благотворительности объединяет людей любого происхождения, религиозной и этнической принадлежности. Можно ежедневно наблюдать полезную работу, проводимую благотворительными организациями для общества. Благотворительные организации осуществляют важную общественную деятельность, начиная с оказания поддержки районам, пострадавшим от стихийных бедствий и конфликтов, и заканчивая повышением уровня образования и медицинского обслуживания. Благотворительные организации в Соединенных Штатах работают на благо местного населения, а также населения зарубежных государств, в том числе и лиц, проживающих в районах стихийных бедствий или конфликтов.

Благотворительная деятельность и волонтеризм имеют давние традиции в США, и наша страна год за годом сохраняет позицию мирового лидера по количеству благотворительных пожертвований. В последние годы американский народ ежегодно вносит пожертвования на сумму более 300 миллиардов долларов на благотворительность во всем мире, так например, в пользу пострадавших от цунами в 2004 году в Индонезии и Южной Азии, землетрясения в 2010 году на Гаити, цунами в 2011 году в Японии. Правительство США ценит и поощряет благотворительную деятельность, осуществляемую как внутри государства, так и за рубежом.

В то же время, Правительство США стремится защитить благотворительные организации от злоупотреблений, в том числе и от вполне реальной угрозы их использования террористическими организациями. Убедительно подтвержден документальными доказательствами тот факт, что террористические организации, такие как «Аль-Каида», «Талибан» и «Хезболла» отвлекают средства, предназначенные для благотворительных целей и на развитие, и используют благотворительные организации для укрепления поддержки своих организаций, и прикрытия своей деятельности от государственного и общественного контроля. Часто, доноры, делающие пожертвования в подобные благотворительные организации, не осведомлены о том, что их денежные средства используются на нечестивые цели.

За последнее десятилетие правительство США предприняло ряд действий по выявлению и пресечению попыток эксплуатации благотворительного сектора террористическими организациями. К сожалению, такие усилия время от времени оказывали отрицательное воздействие на легитимную, благонамеренную деятельность доноров, в особенности в мусульманских сообществах. Правительство США взяло на себя обязательство проводить работу с данными сообществами в целях смягчения таких непредвиденных последствий и укрепления защиты благотворительного сектора от злоупотреблений со стороны террористов.

В своей речи, прозвучавшей в 2009 году в Каире, президент Обама заявил, что «в Соединенных Штатах Америки, правила осуществления благотворительной деятельности усложнили мусульманам выполнение их религиозного обязательства. Поэтому, я твердо намерен проводить работу совместно с американскими мусульманами, чтобы они могли выполнять свой закят». Обязательство президента было соблюдено посредством многочисленных усилий в области осуществления информационно-просветительской деятельности, предпринимаемых в последние годы совместно с благотворительным сектором и общинами американских мусульман. Такая информационно-просветительская деятельность является частью всеобъемлющей стратегии борьбы с финансированием терроризма, ослабляющей возможности террористических организаций и сетей организаций, оказывающих им поддержку.

Стратегия правительства США по защите благотворительного сектора от злоупотреблений со стороны террористов строго придерживается нормативно-правовой базы, принятой на международном уровне, представленной в Специальной рекомендации VIII Группы по разработке финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ). Данный многосторонний правительственный подход к борьбе с особой террористической угрозой в отношении благотворительного сектора включает необходимость: (i) осуществления надзора; (ii) проведения расследований и применения мер принуждения; (iii) осуществления информационно-просветительской деятельности и представления рекомендаций; и (iv) налаживания международного сотрудничества.

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

Характер угрозы, которую представляют террористические организации

Множество характеристик делают благотворительный сектор особенно уязвимым перед злоупотреблениями и привлекательным для тех, кто старается оказывать поддержку деятельности террористов. Благотворительные организации часто концентрируют свои усилия по оказанию помощи в областях конфликтов – областях, где люди остро нуждаются в гуманитарной помощи, надзор ограничен, а террористические группировки могут активно действовать и даже контролировать территорию. В дополнение, благотворительные организации часто имеют дело с наличными денежными средствами и могут обладать доступом к значительному количеству источников денежных средств, получаемых, в том числе и от доноров, не осведомленных или едва ли задающихся вопросом о возможности наличия связей данных организаций с террористами.

Более того, многие благотворительные организации имеют подразделения по всему миру, и могут упростить передвижение денежных средств через границу посредством использования данных подразделений, расположенных по всему миру. Не смотря на то, что количество ресурсов, необходимых для совершения отдельно взятых террористических нападений, может оказаться относительно невелико, количество ресурсов необходимых для поддержки текущих усилий, предпринимаемых транснациональными террористическими организациями, такими как «Аль-Каида», «Талибан» или «Хезболла», значительно. Благотворительные организации могут обеспечить террористическим группам и их сподвижникам законное прикрытие для перемещения значительного количества денежных средств, сотрудников, военного снаряжения и прочих ресурсов, часто при минимальном надзоре со стороны правительства.

Одна из основных проблем заключается в том, что предоставляя средства или, иные легитимные социальные услуги в отношении уязвимых слоев населения, террористические группировки и их сторонники могут использовать благотворительные учреждения в целях радикализации населения и укрепления поддержки принципов насилия среди местного населения. Благотворительные организации, учрежденные или контролируемые террористическими группировками, финансируют работу школ, религиозных учреждений, и больниц, которые могут создавать плодотворную почву для вербовки или создания зависимости уязвимых слоев населения на основе оказания важных услуг. Поддержка местного населения на основе оказания важных услуг, часто предоставляемая в местах, где правительство едва ли может предложить конкурентоспособную альтернативу в плане снабжения, создает сложности для органов местного самоуправления в плане принятия мер, направленных против деятельности подобных организаций.

По всем вышеперечисленным причинам, легитимные благотворительные организации становятся уязвимыми перед злоупотреблениями, совершаемыми посредством их использования террористическими группировками их сподвижниками; и, очевидно, что благонамеренные группы могут использоваться в качестве прикрытия для осуществления нечестивой деятельности. Например, террористическая группировка «Лашкар-е-Тайба» (LeT), указанная в списке Организацией объединенных наций, в целях создания прикрытия для истинной деятельности организации, учреждала многочисленные благотворительные организации-прикрытия, среди которых «Джамаат-уд-Дава», «Идара Хидмат-е Халк» и Фонд «Фалах-е Инсаният». LeT использовала данные подставные имена для сбора средств, уклонения от соблюдения санкций, курирования сотен школ и медицинских клиник в целях вербовки новых членов в ряды своей организации. Усилия LeT стали особенно заметны после землетрясения в Южной Азии в 2005 году и наводнения в Пакистане в 2010 году. Примеры благотворительных организаций, служащих прикрытиями для LeT, являются четкими примерами благотворительных организаций, оказывающих социальные услуги населению Пакистана, в тоже время являясь ключевыми компонентами всей террористической деятельности LeT.

Существует много других примеров благотворительных организаций по всему миру, которые стали неотъемлемыми составляющими террористических сетей. Примеры включают в себя: «Общество возрождения исламского наследия» (ОВИН) и Исламский фонд «Аль-Харамейн» (ФАХ), в отношении которых США были введены санкции и которые имеют по несколько подразделений, внесенных в список ООН за то, что оказывали финансовую и материальную поддержку «Аль-Каиде» и другим террористам и террористическим организациям; «Союз Добра», в отношении которого США были введены санкции за оказание поддержки движению «Хамас»; «Фонд Мучеников», в отношении которого США были введены санкции за поддержку

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...).» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

«Хезболлы»; и «Организация реабилитации Тамиллов» (TRO), в отношении которой США были введены санкции за оказание поддержки организации «Тигры освобождения Тамил Илама» (ТОТИ).

Угроза для благотворительных организаций и доноров США

Существует несколько примеров террористических организаций и их сетей, на поддержку которых они опираются, занимающихся сбором средств через благотворительные организации в Соединенных Штатах. Степень риска финансирования терроризма для различных американских благотворительных организаций варьирует в зависимости от операций и деятельности благотворительной организации. С 2010 года насчитывалось более 1,8 миллиона благотворительных организаций, работающих в США, подавляющее большинство из которых никогда или почти никогда не сталкиваются с рисками финансирования терроризма. Однако, для американских благотворительных организаций, работающих за рубежом, особенно в районах повышенного риска, где террористические группы проявляют наибольшую активность, риски могут быть значительными. Террористические группировки и их сторонники продолжают попытки проникнуть в благотворительный сектор и использовать средства, предназначенные для благотворительной деятельности и операций, в целях поддержки своей деятельности.

В последние несколько лет совершение подобных злоупотреблений и эксплуатации сильно усложнились, в силу коллективных усилий правоохранительных органов США и органов, ведущих борьбу с терроризмом, в том числе в силу внесения благотворительных организаций в список организаций, подлежащих санкциям за связь с террористами. На сегодняшний день, США внесли в список восемь американских благотворительных организаций и около 60 международных благотворительных организаций. «Фонд помощи и развития Святой Земли» (ФСЗ), например, являлся крупной благотворительной организацией в США, которая была внесена в список почти десять лет назад за предоставление движению «Хамас» миллионов долларов в целях обеспечения материально-технической поддержки.

Не удивительно, что благотворительные организации, в отношении которых введены санкции, включают организации, занимающиеся законной гуманитарной деятельностью - даже если они поддерживают терроризм. В таких случаях, предоставление благотворительных услуг не может служить оправданием поддержки терроризма благотворительной организацией. Скорее, санкции и принудительные меры в отношении подобных благотворительных организаций служат для защиты общества посредством выявления организаций, поддерживающих террористические группировки или их деятельность, тем самым препятствуя тому, чтобы такие организации наживались за счет благих намерений доноров. Важно подчеркнуть, что на сегодняшний день не было отмечено ни одного случая введения санкций правительством США в отношении организаций, имеющих дело исключительно с «добросовестными» пожертвованиями.

Стратегия США по борьбе со злоупотреблениями в отношении некоммерческих организаций (НКО) со стороны террористов

В процессе работы по выполнению международных обязательств, всеобъемлющая стратегия США по борьбе с данной угрозой включает следующие цели:

1. Повышение уровня прозрачности благотворительного сектора посредством осуществления скоординированного надзора;
2. Защита репутации благотворительного сектора посредством проведения расследований, введения санкций и принятия целенаправленных принудительных мер по устранению особых угроз в рамках данного сектора, связанных с финансированием терроризма;
3. Повышение уровня осведомленности о риске злоупотреблений со стороны террористов в отношении благотворительного сектора посредством осуществления целенаправленной и непрерывной информационно-просветительской деятельности в благотворительном секторе в целях обеспечения руководства по смягчению данного риска; и
4. Продолжение многосторонних усилий посредством привлечения зарубежных партнеров для обеспечения защиты благотворительного сектора от злоупотреблений со стороны террористов.

Ниже приведено краткое описание каждого из элементов данной стратегии.

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

Повышение уровня прозрачности благотворительного сектора

Повышение уровня прозрачности благотворительного сектора препятствует совершению злоупотреблений, давая возможность благотворительным организациям, донорам и правительственным органам власти повысить уровень понимания, надзора и выявления фактов подобной деятельности. В США, благотворительный сектор подвергается надзору на трех уровнях: (i) со стороны федерального правительства; (ii) государственных органов власти; и (iii) частного сектора. На федеральном уровне, основным средством осуществления надзора за благотворительными организациями является федеральная налоговая система, регулируемая Внутренней налоговой службой путем предоставления безналогового статуса в отношении некоммерческих организаций. В дополнение, в большинстве американских штатов имеются учреждения, в чьи обязанности входит надзор за сбором средств благотворительными организациями в данном штате, независимо от того, где домицилирована благотворительная организация. Наконец, ключевым элементом американской системы является саморегулирование, осуществляемое представителями частного сектора. Однако важно признать тот факт, что для защиты данного сектора регулирования или надзора недостаточно; все террористические угрозы в благотворительном секторе США были выявлены и устранены посредством проведения расследований и применения санкций или принудительных мер, являющихся важнейшими элементами защиты благотворительного сектора.

Проведение расследований и применение целенаправленных принудительных мер

Многие правительственные учреждения принимают участие в защите репутации благотворительного сектора. Государственный департамент и Министерство финансов США осуществляют работу совместно с Федеральным бюро расследований, Министерством юстиции и прочими органами по проведению расследований и борьбе со случаями финансирования терроризма в благотворительном секторе посредством проведения целенаправленных исследований в области регулирования и принудительных мер, обмена информацией, введения санкций и осуществления уголовного преследования.

Применение санкций является одной из мер, предпринимаемых Государственным департаментом США в первую очередь, в целях защиты репутации благотворительного сектора. Введение санкций лишает субъект доступа к денежным средствам, необходимым для оплаты инфраструктуры, передвижения и прочих логистических моментов, оснащения и вооружения, а также поддержания ежедневного функционирования террористических группировок. Введение санкций рассматривается в качестве превентивной меры – для замораживания счетов, при наличии разумных оснований подозревать организацию или частное лицо в участии в террористической деятельности или поддержке террориста или известной террористической группы. Кроме того, одна из ключевых задач и значительных преимуществ введения санкций заключается в предупреждении благотворительного сектора, сообщества доноров и широких кругов общественности.

Осуществление информационно-просветительской деятельности, обеспечение руководства и укрепление партнерства

Одной из наиболее важных задач, стоящих перед правительством, является выявление, обезвреживание и ликвидация нелегальных сетей, оказывающих поддержку террористам, организованным преступным группировкам, распространителям оружия массового поражения, и прочим элементам, угрожающим национальной безопасности. В случаях использования благотворительного сектора для поддержки террористической деятельности, наша задача ясна: перекрыть каналы материальной поддержки террористической деятельности, вместе с тем поддерживая и, несомненно, поощряя легитимные и благонамеренные действия доноров.

Как уже отмечалось ранее, необходимые принудительные меры, в некоторых случаях, непреднамеренно могут оказывать отрицательное воздействие на благотворительную деятельность, особенно в мусульманских сообществах. В особенности это утверждение верно в отношении интересов благотворительных организаций, обслуживающих уязвимые и нуждающиеся группы населения за рубежом, в областях, где террористические организации проявляют наибольшую активность. Преодоление данных проблем требует налаживания тесного партнерства и коллективной приверженности кругов, отвечающих за безопасность, оказание гуманитарной помощи и развитие. Осознание данного факта, вместе с острой необходи-

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

мостью оказания защиты благотворительным организациям от злоупотреблений со стороны террористов, способствовало концентрации усилий правительства США в трех областях: (1) проведении информационно-просветительской деятельности, (2) обеспечении руководства, (3) укреплении партнерских отношений с благотворительным сектором.

Информационно-просветительская деятельность

Важно подчеркнуть значительную роль, которую играют в поддержании усилий правительства по борьбе со злоупотреблениями в благотворительном секторе местные общественные организации, в особенности тех общин, которые террористы особенно активно пытаются использовать в своих целях. Правительство США организует встречи и поддерживает сотрудничество с представителями сообществ и организаций, таких как общины арабов и мусульман Америки, а также с представителями более широких кругов благотворительного сектора.

Усилия правительства США в области информационно-просветительской деятельности сконцентрированы на содействии более глубокому пониманию угроз терроризма, с которыми мы сталкиваемся, и действий, которые мы предпринимаем для борьбы с данными угрозами. Другим важным элементом информационно-просветительской деятельности является то, что государственный и частный секторы должны работать вместе, чтобы содействовать обеспечению безопасности благотворительной деятельности и защиты террористического сектора от эксплуатации. Такое сотрудничество необходимо не только для разработки эффективных и практичных гарантий, но также и для определения и разработки возможных способов обеспечения безопасности благотворительным организациям в процессе оказания помощи населению в регионах с высокими рисками.

Руководство

Для укрепления наших усилий по осуществлению информационно-просветительской деятельности, Министерство финансов разработало и выпустило развернутое руководство для благотворительных организаций, стремящихся защитить себя от злоупотреблений со стороны террористов, включая Руководство по борьбе с финансированием терроризма Министерства финансов США: Добровольная успешная практика для американских благотворительных организаций (Руководство). Руководство не создает никаких новых правовых требований. Скорее, оно предназначено для использования в качестве руководства в отношении соблюдения фундаментальных принципов успешной практики в области осуществления благотворительной деятельности; управления, подотчетности и прозрачности; проведения программной проверки; и передовой практики в сфере борьбы с финансированием терроризма.

Руководство основано на оценке рисков и отражает признание Министерством финансов того, что метод «мерить всех под одну гребенку» является несостоятельным и неприемлемым в виду разнообразия благотворительного сектора. В руководстве также признается, что определенные безотлагательные обстоятельства (такие как катастрофические бедствия) могут усложнить применение успешной практики. Более того, Руководство не является полным или единственным набором успешных практик, и Министерство финансов признает, что многие благотворительные организации с помощью своего обширного опыта и экспертных знаний в области оказания международной гуманитарной помощи, уже разработали эффективные меры и принципы внутреннего контроля, снижающие риск финансирования терроризма или злоупотреблений.

Последнее руководство было выпущено в июне 2010 года – набор ответов на вопросы (FAQs), часто задаваемые представителями благотворительного сектора и донорами. Данный документ FAQ представляет собой важный для общественности информационный материал касательно органов власти, уполномоченных вводить санкции, террористических угроз и передовой практики смягчения подобных рисков. Правительство США поддерживает функционирование нескольких общедоступных веб-сайтов и веб-ресурсов, включая объединенный список зарубежных террористических организаций, объявленных вне закона, и поддерживающих их сетей, типологий поведения террористов, общественную «горячую линию» и веб-страницу, посвященную вопросам финансирования терроризма, оказывающим влияние на благотворительные организации.

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

Партнерство

Заключительный компонент взаимодействия правительства США с благотворительным сектором сосредоточен на важности, как поощрения, так и защиты благотворительных организаций, осуществляющих свою деятельность в регионах высокого риска. Ни правительство, ни благотворительный сектор, действуя в одиночку, не смогут адекватно разрешить эту проблему.

За последнее десятилетие правительство США старательно работало – в рамках своих структур, с ключевыми заинтересованными сторонами в благотворительном секторе, а также с арабскими и мусульманскими общинами, в частности – в целях изучения, как наилучшим образом достичь наших общих целей. Данные дискуссии были сосредоточены на разработке альтернативных механизмов помощи, предназначенных для обеспечения безопасных и эффективных способов предоставления частными лицами помощи в отношении критических регионов, где помощь крайне необходима, но где, в основном, террористические организации контролируют гуманитарную помощь и сети ее распределения.

Концепция альтернативных механизмов помощи является убедительной, но также чрезвычайно трудно реализуемой на практике и требующей налаживания тесных партнерских отношений между органами, отвечающими за национальную безопасность и развитие, и благотворительными общинами. Одним из примеров такого механизма стал экспериментальный проект по созданию альтернативного механизма помощи на палестинских территориях. Запущенный в августе 2008 года проект «Американская благотворительность для Палестины» (АСР) получает средства от доноров из США на развитие проектов в области здравоохранения и образования на палестинских территориях. Средства поступают через каналы, учрежденные Агентством США по международному развитию, при сотрудничестве с органами по борьбе с терроризмом США. Хотя еще предстоит проделать большую работу в области разработки дополнительных механизмов, АСР является одной из моделей для нашей будущей работы.

Продолжение многосторонних усилий

В настоящее время достигнута более глобальная осведомленность в отношении использования террористами благотворительного сектора, чем существовала ранее, и также предприняты большие усилия в целях предотвращения подобных злоупотреблений. Многие страны все больше используют финансовые, экономические, и принудительные полномочия в целях выявления, проведения расследований, применения санкций и осуществления уголовного преследования в отношении благотворительных организаций и их сотрудников, замешанных в оказании поддержки террористическим группировкам. Во многих странах также проводится работа с органами по развитию и более широкими кругами благотворительного сектора в целях обеспечения защиты в области оказания социальных и благотворительных услуг, в особенности в регионах с высоким риском злоупотреблений со стороны террористов.

Совместное решение проблемы

Очевидно, что угроза злоупотреблений в отношении благотворительных организаций со стороны террористов представляет собой глобальный вызов - тот, который требует понимания, сотрудничества и взаимодействия между многими партнерами. Правительство США добилось существенного прогресса в налаживании и укреплении партнерских отношений между различными учреждениями, правительствами и сообществами. Но еще многое предстоит сделать. Правительство США будет продолжать работу на национальном и международном уровнях в целях содействия и защиты деятельности благотворительных организаций от злоупотреблений со стороны террористов. Для достижения подобных общих целей необходимы знания, вклад и ресурсы со стороны правительства и благотворительного сектора. И только через эти совместные усилия, мы сможем вместе добиться успеха.

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

Борьба с финансированием терроризма через злоупотребления в секторе неправительственных организаций - Специальная рекомендация ФАТФ VIII

Совет Европы, Секретариат Комиссии экспертов по оценке мер по противодействию отмыванию денег и борьбе с финансированием терроризма (Манивал)

Задачей МАНИВАЛ является обеспечение в государствах-членах эффективных систем на местах по противодействию отмыванию денег и борьбе с финансированием терроризма, а также соблюдение международных стандартов в данных областях.

Основные стандарты, подлежащие оценке МАНИВАЛ, изложены в 40 рекомендациях ФАТФ и 9 Специальных рекомендациях по борьбе с финансированием терроризма и террористических актов.

МАНИВАЛ отвечает за оценку мер по противодействию отмыванию денег и борьбе с финансированием терроризма (ПОД/БФТ) в государствах-членах Совета Европы, не входящими в Группу разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ).

Оценки, приведенные в отчетах 3-го раунда оценки по каждой отдельной Рекомендации (в том числе по СР VIII, которую мы рассматриваем в этой статье), варьируют, начиная с оценки Соответствует (С), В целом соответствует (LC), Частичное соответствует (PC) и заканчивая оценкой Не удовлетворяет (NC).

Настоящий анализ Специальной рекомендации VIII опирается на данные всех отчетов о взаимной оценке, полученных в ходе третьего раунда, каждый из которых выполнен в соответствии с общим образцом отчета для оценки ПОД/БФТ, согласованным в 2004 году ФАТФ и региональными органами типа ФАТФ (такими как МАНИВАЛ), а также финансовыми институтами.

В данной статье описывается уровень соблюдения Специальной рекомендации ФАТФ VIII, передовая практика двух стран с высокими оценками в отношении соблюдения СР VIII, а также трудности, часто возникающие в процессе удовлетворения всех необходимых критериев данного стандарта. Она опирается на недавно опубликованный Горизонтальный обзор третьего раунда отчетов о взаимной оценке МАНИВАЛ. [ССЫЛКА](#)

НПО – Обзор стран-членов МАНИВАЛ

В большинстве стран, подвергающихся обзору со стороны МАНИВАЛ, сектор НПО, в основном, представлен гражданскими объединениями, фондами, дарственными фондами и благотворительными организациями. Регулирование сектора, в основном, осуществлялось согласно специальному законодательству, обычно действовавшему уже длительный период времени и сконцентрированному на требованиях к официальной регистрации.

Нормы в отношении предотвращения неправомерного использования некоммерческих организаций в целях финансирования терроризма установлены в Специальной рекомендации VIII:

Страны должны производить обзор адекватности законов и правил, касающихся организаций, которые могут подвергаться злоупотреблениям в целях финансирования терроризма. Некоммерческие организации особенно уязвимы, и страны должны гарантировать им защиту от их неправомерного использования:

- (i) террористическими организациями, замаскированными под легальные организации;
- (ii) использования легальных организаций в качестве каналов для финансирования терроризма, в том числе и в целях уклонения от мер по замораживанию счетов; и
- (iii) сокрытия или маскировки скрытого отвлечения средств, предназначенных для законной деятельности, на осуществление деятельности террористическими организациями.

Отмечается, что сектор НПО весьма крупный и разноплановый, играет жизненно важную роль в мировой экономике, во многих национальных экономиках и социальных системах. Усилия, предпринимаемые в данном секторе, дополняют деятельность правительственного и делового секторов, оказывая важные услуги, поддержку и давая надежду нуждающимся людям во всем мире. Проводимая в настоящее время

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

кампания по борьбе с финансированием терроризма продемонстрировала, к несчастью, тот факт, что террористы и террористические организации, тем не менее, могут и активно эксплуатируют НКО для сбора и перемещения денежных средств, обеспечения логистической поддержки, поощрения вербовки в ряды террористов, или оказания иной поддержки террористическим организациям и террористической деятельности. Неправомерное использование не только упрощает террористическую деятельность, но и подрывает доверие доноров, а также имидж самой НКО, как добропорядочной организации. Следовательно, защита сектора НКО от его злонамеренного использования террористами является как важным компонентом международной борьбы с терроризмом, так и необходимым шагом на пути к сохранению добропорядочной репутации НПО.

Главная проблема, с которой сталкивались эксперты МАНИВАЛ практически во всех странах, заключалась в том, что в данных странах не проводились обзоры сектора, во-первых, в целях оценки адекватности внутренних законов и правил, касающихся НПО, и, во-вторых, в целях получения адекватного представления о секторе НПО, для выявления организаций, которые подвергаются или могут подвергаться неправомерному использованию в целях финансирования терроризма. Также оказалось, что в подавляющем большинстве стран-членов МАНИВАЛ некоторые соответствующие органы власти, отвечающие за регистрацию НПО, недостаточно осведомлены о значимости вопроса, касающегося борьбы с финансированием терроризма.

Следовательно, большинство стран не смогло представить какую-либо официальную или целевую оценку адекватности их специального законодательства в отношении сектора НПО.

Некоммерческие организации и риски финансирования терроризма

Признан тот факт, что реализация Специальной рекомендации VIII - весьма непростая задача для национальных органов власти. Многие органы власти, справедливо или ошибочно, указали на тот факт, что, поскольку они не считают, что их страна подвержена риску финансирования терроризма, они до сих пор не уделяли особого внимания данной Специальной рекомендации.

Во многих странах далеко не очевиден был тот факт, владели ли полной картиной всего сектора национальные органы власти, ответственные за осуществление надзора за деятельностью НКО, в особенности те, которые осуществляли контроль над большинством финансовых ресурсов сектора, или же те, которые почти не участвовали в международных операциях. Таким образом, не всегда был очевиден и тот факт, что они выявили НКО, представляющие наибольший потенциальный риск в отношении финансирования терроризма. Хотя в качестве более позитивного момента можно отметить то, что весьма часто обнаруживались факты осведомленности правоохранительных органов о каком-либо потенциальном риске в данном секторе на национальном уровне и их способности принять меры, в случае необходимости, посредством возбуждения уголовного или, в некоторых случаях, гражданского процесса.

CP VIII являлась одной из рекомендаций с наиболее низкими оценками; 27 странах (93, 1%) находились в нижнем диапазоне, из которых 12 (41,3%) получили оценку «Не соответствует».

CP VIII	Количество оценок				Процентное соотношение оценок			
	NC	PC	LC	C	NC	PC	LC	C
	12	15	1	1	41,3%	51,7%	3,4%	3,4%

Лишь в немногих странах были приняты соответствующие меры, чтобы гарантировать неотвлечение собираемых или перемещаемых НКО средств на поддержание деятельности террористов и террористических организаций. В данном отношении во многих странах были выявлены недостатки, независимо от уровня их общей подготовленности в вопросах ПОД/БФТ. Единственной страной, получившей оценку «Соответствует», оказалась Латвия, которая сравнительно недавно приняла новое всеобъемлющее законодательство, регулирующее деятельность НКО, а также режим мониторинга.

Единственной страной, получившей оценку «В целом соответствует», оказался Израиль, где были приняты позитивные шаги в соответствии с большинством важных критериев в рамках Специальной ре-

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

комендации (в особенности в рамках текущего мониторинга уязвимых мест данного сектора), хотя до сих пор еще не произведен пересмотр законодательства в официальном порядке, а также до сих пор не начала проводиться информационно-пропагандистская программа.

Национальные органы власти почти всех стран, находящихся в нижнем диапазоне, не выполнили ни периодический, ни какой-либо обзор сектора НКО с целью осуществления оценки его подверженности угрозе финансирования терроризма. Они не предприняли никаких действий, не смотря на доступ к источникам информации, которые могли бы обеспечить основу для проведения такого обзора: действующим структурам, отвечающим за предоставление информации и осуществление надзора в отношении сектора НКО (обычно представляемым министерством или другим правительственным органом, ответственным за ту область, в которой осуществляет свою деятельность конкретная НКО); или же, в соответствующих случаях, к данным ежегодных проверок или прочей финансовой информации, которую НКО предоставляют во внутренние налоговые органы (обычно в случае подачи заявления о предоставлении налоговых льгот). Существовали некоторые признаки проведения несистематических обзоров, выполняемых в особых случаях. Например, Кипр предпринял меры после 11 сентября 2011 года, осуществив проверку деятельности НКО со значительным участием в них иностранных граждан.

В результате низкого уровня осведомленности правительственных структур в вопросах финансирования терроризма, проводилась, если вообще проводилась, неудовлетворительная информационно-разъяснительная работа в отношении сектора НКО.

В результате, лишь в единичных случаях отчеты продемонстрировали повышение уровня общественной осведомленности в данной области. Ярким примером, опять же, явилась Латвия, где была проведена обширная кампания по повышению осведомленности в данной области с тем, чтобы «поставить НКО в известность об их обязательстве проходить регистрацию, а также общество - о его обязанности владеть информацией о том, кто делает пожертвования и как потом используются средства, полученные от данных пожертвований».

Анализ отчетов третьего раунда оценки демонстрирует тот факт, что обязательное получение лицензии и прохождение регистрации уже стало частью обычной процедуры учреждения НКО в большинстве стран-членов МАНИВАЛ, но только в иных целях, чем борьба с финансированием терроризма. Подобным образом, требование по обеспечению финансовой прозрачности в ряде стран на протяжении многих лет существует как часть обычного установленного режима, но также в иных целях, обычно в целях, связанных с налогообложением. Однако, это означает, что в большинстве стран уже существует законодательная база для повышения уровня соответствия СР VIII. В Горизонтальном обзоре третьего раунда отмечается, что «необходимо будет проверить и сверить данные относительно того, используются ли и каким образом используются данные возможности в целях БФТ».

Передовая практика в предотвращении и борьбе с финансированием терроризма через НПО

Латвия

Необходимость прохождения регистрации

В Латвии был введен Закон об объединениях и фондах, в котором, среди прочего, говорилось о необходимости регистрации всех некоммерческих организаций (НКО) в Реестре общественных объединений и фондов. Регистрация необходима, независимо от того, получает или нет организация средства из-за рубежа. Необходимо представлять ежегодные отчеты о деятельности НКО. Данные о религиозных организациях отдельно фиксируются в Агентстве по делам религии.

Внутренний контроль

Согласно различным законам и правилам на НКО налагаются требования внутреннего контроля. Закон о бухгалтерском учете распространяется на общественные объединения и фонды, политические организации и их объединения, а также религиозные организации. В Латвии, счета должны отражать все экономические операции и статус собственности. Закон об общественных объединениях и фондах требует того,

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

чтобы доходы общественного объединения или фонда могли бы использоваться только для достижения целей, прописанных в его Уставе. Подобным образом, Закон об организациях общественной пользы требует, чтобы общественные объединения и фонды, религиозные организации и организации общественной пользы использовали свои пожертвования в соответствии с целями, указанными в Уставе организации, Конституции или правилах. Общественные объединения и фонды обязаны представлять в Государственное агентство ежегодные отчеты о пожертвованиях и дарах. Используя широкий диапазон информационных систем, вышеупомянутое агентство отслеживает финансовые средства НКО, а также пожертвования в отношении НКО, в целях соблюдения налогового законодательства, в случаях же возникновения подозрения в ОД или ФТ, информирует ПФР (Подразделение финансовой разведки).

В дополнение к информации о регистрации, информацию о финансовой деятельности НКО можно получать посредством:

- Предоставляемой информации НКО о благотворительных пожертвованиях;
- Запросов налогоплательщиков в отношении налоговых вычетов на благотворительность при представлении налоговых документов;
- Заявлений от НКО на предоставление права получения не облагаемых налогом благотворительных взносов;
- Информации по выплате социальных взносов НКО;
- Обзора всех пожертвований, превысивших определенный уровень.

На основе расширенных консультаций с ПФР, аналитические системы, разработанные изначально в целях налогообложения также применяются для выявления подозрительных сделок. В 2005 году вышел новый Указ («Указ о способах передачи налоговыми органами информации в Подразделение финансовой разведки»), в котором детально описаны процедуры сотрудничества между Государственной налоговой службой и ПФР. В Указе описаны характерные признаки, которые могут указывать на легализацию, или попытки легализации, дохода, полученного незаконным путем, а также действия, которые следует предпринимать должностному лицу, занимающемуся выявлением подозрительных сделок или сделок, связанных с финансированием терроризма, а также процедура назначения лиц, ответственных за обмен информацией с ПФР. Выявление фактов преступной деятельности производится полицией, а информация о подозрительных сделках направляется в Службу контроля.

Необходимость повышения уровня осведомленности

Помимо осуществления мониторинга Министерством финансов Латвии, была проведена обширная кампания по повышению уровня общественной осведомленности в данной области с тем, чтобы поставить НКО в известность об их обязательстве проходить регистрацию, а также население - о его обязанности владеть информацией о том, кому оно делает пожертвования и куда потом используются средства, полученные от данных пожертвований. В рамках латвийского законодательства, доноры имеют право получать подобную информацию от НКО, которой они направляют свои пожертвования.

Опыт Израиля

В Израиле существует два основных типа общественных некоммерческих организаций: амуто (общественные объединения) и корпорации общественной пользы, в отношении которых национальные органы власти осуществляют надзор и оценку текущих рисков.

В рамках Закона об некоммерческих организациях всем объединениям необходимо ежегодно представлять Регистратору общественных некоммерческих организаций различные документы, включая финансовую отчетность и протоколы. Данные документы доступны общественности для прочтения в офисах Регистратора. В случае непредставления общественным объединением данных документов, оно не будет иметь право на получение сертификата о надлежащем управлении и, следовательно, право на государственное финансирование или финансирование со стороны тех органов, которые требуют представления сертификата.

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

Необходимость мониторинга

Также в рамках данного закона, Регистратор общественных некоммерческих организаций наделяется полномочиями осуществлять надзор за общественными объединениями, в том числе и полномочиями требовать разъяснения в отношении финансовой отчетности, проводить расследования, и в административном порядке отменять регистрацию общественных объединений, а также подавать в суд заявления, с целью ликвидации объединений, нарушивших закон.

Согласно существующей практике ежегодно в Израиле проводится порядка 700 углубленных проверок объединений. Обычно проверкам подвергаются общественные объединения с высоким годовым доходом. В контексте поправки к Закону о корпорациях общественной пользы, в отношении некоммерческих организаций были введены дополнительные правила, так например, обязательство представлять, помимо финансовой отчетности, дословный отчет, который должен включать информацию касательно поставщиков услуг для общественных объединений, заключения сделок с родственниками, смены географического положения, т.д.

Согласно Закону о некоммерческих организациях, НКО обязаны по закону ежегодно представлять Регистратору финансовую информацию. Более того, Регистратор общественных некоммерческих организаций каждый год проводит углубленные проверки в отношении сотен НКО.

Необходимость прозрачности

В Израиле, общественные объединения должны представлять обновленную информацию касательно членов исполнительного совета, протоколов совещаний, финансовой отчетности, т.д. Данная информация размещается в архивах, к которым обеспечен доступ широких кругов общественности.

К архивам результатов проверки Регистратора открытый доступ имеют правоохранительные органы, проводящие расследование касательно случаев отмывания денег или финансирования терроризма. После направления запроса, правоохранительные службы могут получить любую соответствующую информацию, которой владеет Регистратор.

Необходимость оценки рисков

Кроме того, в офисе Регистратора имеется юрист, который специализируется на НКО, осуществляющих деятельность в секторах высокого риска. Он работает в тесной координации с органами безопасности в случаях, когда попадающая к нему информация носит подозрительный характер – по таким причинам как, участие в НКО каких-либо определенных организаций, характер ее деятельности, или в результате ранее полученной информации (которая может быть получена, частично, и от служб безопасности).

Необходимость предоставления информации

В случае выявления того факта, что деятельность НКО может представлять собой угрозу для общественной безопасности, или что люди, участвующие в деятельности общественного объединения, могут представлять собой угрозу для общества, информация направляется в правоохранительные органы. Также офис Регистратора оповещает ПФР, в случае появления информации о факте отмывания денег или финансового терроризма.

Закон о некоммерческих организациях обязывает НКО в своей ежегодной финансовой отчетности предоставлять информацию о донорах, перечисливших в пользу НКО суммы, превышающие определенный уровень. Регистратор может освободить НКО от обязанности обнародовать, в особых случаях, имена доноров в финансовой отчетности, но, в любом случае, данная информация имеется в офисе Регистратора и доступна правоохранительным органам. Более углубленные проверки и сверка предоставленных данных относительно личности доноров выполняются один раз в несколько лет в рамках углубленных бухгалтерских проверок.

Необходимость санкций

Существует ряд санкций, которые могут быть наложены в отношении некоммерческих организаций в случае непредставления ими документов Регистратору общественных некоммерческих организаций в соответствии с законом. Регистратор общественных некоммерческих организаций выдает годовые сертифи-

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

каты о надлежащем управлении большинству действующих общественных объединений. Общественное объединение не может получить сертификат в случае непредставления им соответствующих документов, требуемых по закону. Недавно, Регистратор общественных некоммерческих организаций начал налагать санкции в виде административных штрафов в отношении общественных объединений, не предоставивших документы, в соответствии с законом. Штрафы взимаются в соответствии с законом, который устанавливает административные штрафы, а также в соответствии с правилами. В прочих случаях, когда общественное объединение не предоставляет документы, и выявляются факты, указывающие на то, что общественное объединение обладает собственностью, Регистратор общественных некоммерческих организаций может начать судебное разбирательство и подать в суд ходатайство о ликвидации данного общественного объединения.

Необходимость сотрудничества

В Израиле, были разработаны мероприятия по внутренней координации, сотрудничеству и обмену информацией в данной области между руководителями, налоговыми органами, полицией, службами безопасности и ПФР, на индивидуальной основе. Существуют также процедуры осуществления письменных процедур между некоторыми из этих органов (включая меморандумы о взаимопонимании).

Заключения

Ясно, что НКО могут быть уязвимы перед злоупотреблениями со стороны террористов по целому ряду причин: они пользуются общественным доверием, они имеют доступ к значительным источникам средств, часто с большим оборотом наличных средств, они могут располагаться по всему миру, что обеспечивает основу для проведения национальных и международных операций, а также финансовых сделок и т.д.

В зависимости от организационно-правовой формы НКО и страны, НКО может подвергаться недостаточному, либо вообще не подвергаться, надзору со стороны правительства, или же для ее создания может потребоваться уладить лишь незначительные формальности. Террористические организации используют данные особенности НКО для проникновения в сектор НКО и неправомерного использования средств НКО и проведения операций с тем, чтобы прикрыть или оказать поддержку в осуществлении террористической деятельности.

Опыт, описанный в отчете третьего раунда взаимной оценки МАНИВАЛ, показывает, что ряд ключевых элементов мог бы привести к усовершенствованию системы защиты ежегодно от злоупотреблений в секторе НКО:

- Лицензия/регистрация
- Контроль и мониторинг
- Санкции за несоблюдение
- Общественная осведомленность
- Повышение уровня прозрачности
- Оценка национальных рисков
- Система для эффективного предоставления информации
- Сотрудничество между государственными органами и частным сектором

Также необходимо, чтобы все заинтересованные стороны осознали тот факт, что странам необходимо принимать превентивные меры в целях защиты сектора НКО от злоупотреблений террористов, и что им не следует нарушать или препятствовать осуществлению законной благотворительной деятельности. Они должны способствовать повышению уровня прозрачности и доверия среди доноров и широких кругов общественности в данном секторе в отношении того, что средства и услуги, предназначенные для благотворительных целей, должны достигать и достигают своих законных бенефициаров.

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

НКО и Терроризм в странах Латинской Америки и Карибского бассейна: Нормативно-правовая база, тревожные сигналы и исследование конкретных случаев

Г-н Игнасио Ибанез, Руководитель Программы по оказанию содействия в развитии законодательства и борьбе с финансированием терроризма Секретариата Межамериканского комитета по борьбе с терроризмом (CICTE)

Г-н Джон Грайалез, специалист по борьбе с отмыванием денег, Подразделение по борьбе с отмыванием денег Исполнительного секретариата Межамериканской комиссии по контролю за злоупотреблением использованием наркотических веществ (CICAD)

Секретариат Организации Американских государств по многоплановости безопасности (OAS/SMS)

Введение: нормативно-правовая база и основные характеристики НКО в регионе

Когда мы говорим о финансировании терроризма, мы ссылаемся на то, каким образом террористы поддерживают себя, свои операции свою текущую деятельность, в экономическом плане, посредством использования денежных и финансовых инструментов любого рода. В правовой сфере, международное сообщество пришло к консенсусу в отношении определения преступления финансирования терроризма при помощи статьи 2 Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма (1999 г.) [[ССЫЛКА](#)]. Кроме того, статья 5 данной Конвенции обязывает государства-участников принимать все необходимые меры по привлечению к уголовной, гражданской или административной ответственности любое юридическое лицо, находящееся на территории одного из них или учрежденное по его законам, за совершение преступления, указанного в статье 2.

Некоммерческая организация (НКО), согласно определению Группы по разработке финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), является «юридическим лицом или организацией, изначально занимающейся сбором и ассигнованием денежных средств в благотворительных, религиозных, культурных, образовательных и социальных целях, а также в целях оказания «братской» помощи, или же для выполнения прочих видов «благих дел». [[ССЫЛКА](#)] Таким образом, НКО подпадают под действие статьи 5 Конвенции 1999 года. Несмотря на правовые меры, предпринимаемые международным сообществом, трагические события, связанные с террористическими нападениями 11 сентября 2001 года, служат тревожным звонком в борьбе с финансированием терроризма. В частности, НКО и прочие благотворительные учреждения, являясь источниками финансирования, были поколеблены до основания: считается, что нападения 11 сентября 2001 года и силы, в них участвовавшие, в основном, финансировались через «Закзт» или «Задакат» - законное благотворительное учреждение, через которое мусульмане должны перечислять 10% прибыли от своей коммерческой деятельности и сбережений – что, по оценкам, составляет 300-500 миллионов долларов за 10-летний периода [1].

Несомненно, что НКО являются очень привлекательным вариантом для террористов в отношении финансирования своей деятельности. Данные организации, в частности, благотворительные, пользуются общественным доверием, они являются развивающимся сектором во всем мире, как с экономической, так и с политической точки зрения, они имеют доступ к значительному количеству разнообразных источников финансирования, они имеют дело с большими оборотами наличных денежных средств, они обычно осуществляют свою деятельность как на национальном, так и на международном уровнях, их офисы часто располагаются поблизости от районов проживания малоимущего или социально уязвимого населения, где преступникам действовать более комфортно. Часто, НКО не подвергаются строгому регулированию и учреждаются достаточно беспрепятственно, поскольку рассматриваются в плане проведения социально полезной работы с ресурсами за пределами досягаемости правительства. Таким образом, в развивающихся странах Латинской Америки и Карибского бассейна, как и в других развивающихся странах, риски, связанные с отличительными особенностями НКО, имеют тенденцию к росту.

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

В результате террористических нападений 11 сентября 2001 года, Совет Безопасности ООН решил сделать шаг вперед и принять - в рамках Главы VII Устава - Резолюцию 1373 от 28 сентября 2001 года [2]. В начале постановляющей части Резолюции, демонстрирующей важность данной темы, подчеркивается необходимость предотвращения и пресечения финансирования терроризма, уголовной ответственности за это (практически воспроизводя формулировку статьи 2 Конвенции 1999 года), незамедлительного замораживания средств, а также активов, связанных с поддержкой терроризма, и принятия мер в отношении людей и организаций, которые участвуют в финансировании террористических заговоров.

Так уж совпало, что 11 сентября 2001 года, министры иностранных дел американских государств проводили совещание в связи с принятием Межамериканской демократической Хартии, и без колебаний осудили эти нападения и предприняли шаги по принятию конкретных Межамериканских мер по борьбе с терроризмом. 3 июня 2002 года, государства-члены Организации американских государств (ОАГ) единогласно приняли Межамериканскую конвенцию о борьбе с терроризмом в Барбадосе. [\[ССЫЛКА\]](#) Межамериканский законодательный орган осознал не только важность создания всеобъемлющей нормативно-правовой базы и дополнительных к международным региональным нормативно-правовым баз, в особенности на основании статьи 2, которая конкретно касается данного вопроса, но и установления в отношении государств-участников твердых обязательств по борьбе с финансированием терроризма. Первая постановляющая часть Конвенции, статьи 4 до 6, касается мер по предотвращению, борьбе и искоренению финансирования терроризма, изъятия и конфискации средств и активов, а также признания финансирования терроризма предикативным правонарушением, предшествующим отмыванию денег - меры, явившейся инновационной для международного договора по борьбе с терроризмом, поскольку она не упоминалась в Конвенции 1999 года. Статья 4.1.a конкретно обязывает Стороны установить или развивать "всеобъемлющий режим регулирования и надзора для банков, других финансовых учреждений и прочих организаций [выделение было сделано нами, в связи с включением НКО], считающихся особенно уязвимыми перед их использованием в целях финансирования террористической деятельности».

С 2002 года, 25 из 35 государств-членов ОАГ ратифицировали Межамериканскую конвенцию о борьбе с терроризмом. Хотя процесс применения Конвенции находится еще в стадии выполнения и носит неравномерный характер, отмечаются и положительные примеры в сфере развития государственного законодательства по борьбе с финансированием терроризма, которое разрабатывалось иногда при поддержке Секретариата СИСТЕ и прочих организаций, оказывавших техническую помощь - партнеров, таких как Управление ООН по наркотикам и преступности (ЮНОДК) и Группа по разработке финансовых мер борьбы с отмыванием денег в Южной Америке (ГАФИСУД) - в полном соответствии с всеобщей и региональной нормативно-правовой базой и другими международными стандартами, в особенности 9 Специальными рекомендациями ФАТФ, принятыми в октябре 2001 года и обновленными в октябре 2004 года [\[ССЫЛКА\]](#). В качестве моделей в рамках различных тем и аспектов стоит отметить законодательства по борьбе с финансированием терроризма Колумбии, Коста-Рика, Гондурас, Перу и Уругвая, и прочих.

В отношении НКО, Панама за последние годы разработала успешную законодательную модель, в соответствии с которой только юридические лица, получившие министерское разрешение - т.е. лицензию - могут на законных основаниях заниматься сбором средств и экономических ресурсов в религиозных, благотворительных или культурных целях. Помимо этого, существуют особые требования, которые должны соблюдать общественные объединения, чтобы быть признанными в качестве юридических лиц и перейти к открытым банковским счетам. Такие юридические лица подвергаются мониторингу, а их операции - анализу, проводимому Подразделением финансовой разведки (UAF - испанская аббревиатура). Более того, в статье Закона 50 (от 2 июля, 2003 года), сказано, что «На некоммерческие общественные объединения налагается обязательство отслеживать путь денежных средств, получаемых, генерируемых или перемещаемых ими». С данной целью, они должны вести записи, содержащие детальную информацию о финансовых операциях, или сделках и пожертвованиях, подтверждающую происхождение и характер соответствующих денежных средств [3]. В итоге, Распоряжение № 524, изданное 31 октября 2005 года на основании статьи 3 Закона № 50 от 2 июля 2003 года, регулирует процесс признания правового статуса частной некоммерческой организации или фонда [4].

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

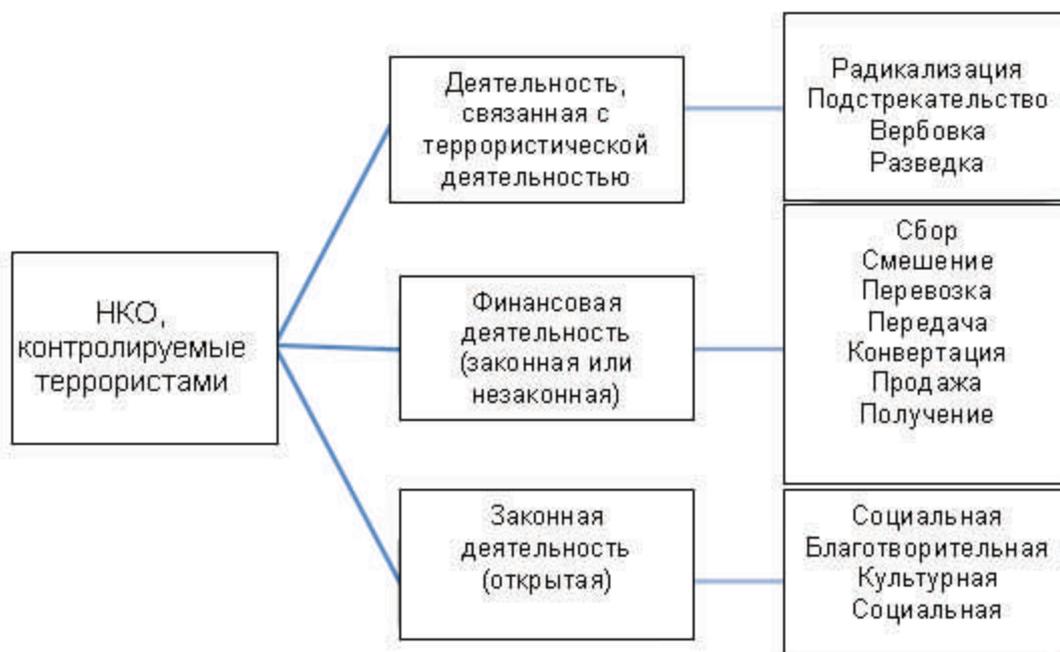
«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

Типологии и тревожные сигналы

Понятие «типология» может быть определено в контексте противодействия отмыванию денег и борьбы с финансированием терроризма (ПОД/БФТ) как метод, который преступные и террористические организации используют, чтобы придать видимость законности деньгам, используемым для финансирования их деятельности. Среди прочего, типологии используются для определения способа совершения и характера преступлений этих организаций, что, в свою очередь, позволяет нам проводить тщательные аналитические исследования и создавать потенциал по борьбе с финансированием терроризма.

Таким образом, применение типологий создает эффективный цикл, который аналитики используют для изучения конкретного случая или для или демонстрации его в качестве примера, как способа улучшения общего понимания действия преступной схемы. Этот эффективный цикл исчерпывает себя, когда исследователь понимает, что типология, используемая преступной организацией, не может ассоциироваться с уже известными типологиями, или, когда случай представляет собой отклонение от типологии, которая была использована в качестве руководства, что приводит к необходимости изменить ее или создать новую. По сути, типологий финансирования терроризма не так уж много, поскольку лишь несколько подобных случаев было успешно расследовано и задокументировано должным образом. Тем не менее, типологии, связанные с отмыванием денег, как правило, также могут применяться к финансированию терроризма в силу определенного сходства между этими двумя преступлениями, особенно в отношении того, как активы или финансовые инструменты передаются, перевозятся или преобразовываются в другие активы, как в фазе «размещение» в цикле отмывания денег.

Что касается НКО, определенные типологии традиционно ассоциировались со способом, который подставные компании или компании-прикрытия используют в своей работе при отмывании денег. Это сравнение является полезным, чтобы подчеркнуть сходство их сути, но бесполезно при рассмотрении характера их операций или способа достижения ими их корпоративных целей, поскольку они радикально отличаются друг от друга. Например, некоторые из наиболее известных случаев использования НКО террористами [\[ССЫЛКА\]](#) показывают, что эти организации не только помогают им в сборе, размещении и изменении характера средств для финансирования их деятельности, но и позволяют террористам осуществлять их цели касательно радикализации, вербовки и подстрекательства к терроризму - нечто совершенно уникальное, что отличает эти типологии от уже существующих.



Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

В отношении каждой из финансовых услуг, указанных на схеме, террористическая организация может действовать в рамках дополнительных типологий, чтобы воспользоваться уязвимостью системы (нормативной, а также касающейся финансовых продуктов), в соответствии с переменными факторами среды, такими как используемые финансовые продукты, наличие подставных компаний и поддержка сетей или место их применения.

Сложность операций с НКО, связанных с террористическими организациями (принимая во внимание их подпольный характер), приводит к осуществлению одной операции с различными типологиями, в зависимости от потребностей организации и доступных ресурсов. Такая сложность затрудняет процесс их выявления и усиливает важность исчерпывающего документирования их деятельности и незамедлительного реагирования на тревожные сигналы (предупреждающие сигналы), которые позволяют нам идентифицировать их.

Некоторые из типологий, которые могли бы касаться НКО: моделирование и структурирование пожертвований («смерфинг»), полученных как из местных, так и зарубежных источников; осуществление операций валютного арбитража в целях смешения легальных и нелегальных активов; открытые контрабандные операции, осуществляемые террористическими организациями, при использовании в своих интересах пространства для маневров, используемого ими и преступными организациями-партнерами; контрабандный провоз через границу крупных партий валюты [5]—включая провоз наличных, а также перемещение денежных средств посредством применения новых методов осуществления платежей, таких как карточка предоплаты; а также использование других незаконных методов, таких как вымогательство и похищение людей [6], в целях облегчения процесса финансирования или генерирования денежных средств.

Каким образом нам стоит развивать превентивную систему, чтобы разрушить эти схемы финансирования терроризма? Первым шагом могло бы стать инициирование разработки системы раннего предупреждения в отношении подозрительных НКО, которая, в свою очередь, была бы основана на идентификации тревожных сигналов. Тревожными сигналами являются конкретные поступки и нетипичные ситуации, возникающие в процессе осуществления операций клиентов или пользователей услуг организаций, взявших на себя соответствующие обязательства, которые могут быть связаны с осуществлением незаконной деятельности. Таким образом, установление взаимосвязи между тревожными сигналами и ранее упомянутыми типологиями упрощает выявление операций, потенциально связанных с финансированием терроризма.

Подобно типологиям, данные тревожные сигналы определяются посредством анализа случаев, в отношении которых ранее проводилось расследование и/или возбуждалось дело. Однако их полезное действие зависит от опыта и знаний, которыми исследователи и аналитики должны обладать при рассмотрении конкретного случая – например, отчетов, направляемых организациями, взявшими на себя соответствующие обязательства, касательно операций, возможно связанных с финансированием терроризма.

Тревожные сигналы касательно НКО включают:

- НКО, в чьих целях создания не упоминается то место, в котором организации выполняют свою деятельность;
- НКО, которые, не смотря на налоговые льготы, не используют данное преимущество;
- Переводы денежных средств местными и зарубежными НКО, которые, в силу количества, назначения или цели создания, не соответствуют характеристикам НКО, от которых они поступили;
- НКО, которые неожиданно начинают демонстрировать значительное повышение количества доходов;
- НКО, в течение определенного времени не проявлявшие финансовую активность, осуществляя финансовые операции на суммы, значительно превышающие обычные;
- НКО, которые хранят свои накопленные финансовые продукты в течение очень длительного периода времени;
- Финансовые продукты под именем НКО, которая осуществляет финансовые операции в большом объеме;

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...).» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

- НКО, которые, не смотря на разработку ими проектов на большие суммы, даже не имеют сотрудников или возможности осуществлять данные проекты;
- НКО, иницирующие финансовые проекты, в которых сведения о личности участников проекта или рекомендации от их партнеров по бизнесу весьма трудно проверить, или чьи партнеры по бизнесу или личные представители никогда не жили в стране, в которой функционирует данная НКО;
- НКО, использующие имя, которое предполагает взаимосвязь с другой признанной НКО или подобной той другой НКО, с целью обмануть доноров или клиентов;
- НКО, которые часто изменяют состав своих акционеров, правовых представителей и/или руководителей;
- Сотрудники или руководство НКО, которые утверждают, что работают на организацию, но не имеют законного разрешения работать в данной стране;
- НКО, являющиеся законными, но распоряжающиеся своими финансовыми ресурсами посредством использования личных банковских счетов руководства и сотрудников, таким образом, избегая открытия финансовых продуктов от имени самой НКО.

С точки зрения анализа финансовой разведки, исследователи должны тщательно обрабатывать любую информацию, связь НКО с террористическими организациями, так как некоторые тревожные сигналы могут также указывать на схему отмывания денег, лишённую каких-либо компонентов террористической деятельности. Следовательно, правоохранительные органы и следователи играют решающую роль в установлении связи между схемами отмывания денег и террористическими организациями или заговорами; также аналитики и исследователи могут лишь собрать все воедино и создать случай, в отношении которого может быть проведено успешное судебное преследование, при обмене информацией, как на стратегическом, так и на оперативном уровне.

Тем не менее, НКО представляют собой проблему в отношении проведения расследований. Устранение данной сложности требует комплексного подхода, для чего необходимо наладить эффективное государственно-частное партнерство как компонент любой превентивной системы. В связи с этим, стоит поприветствовать нынешние усилия Европейской комиссии по разработке добровольного руководства по созданию режима саморегулирования НКО, направленного на борьбу с рисками, связанными с финансированием терроризма, путем увеличения количества информации и повышения уровня прозрачности [7]. Нам кажется, что следует строго придерживаться данной модели и на основании результатов ее использования, даже адаптировать и внедрить ее в странах Латинской Америки и Карибского бассейна.

Исследование конкретных случаев

После разработки правового контекста и основных характеристик НКО, контролируемых террористами, представляется важным оценить практическое воздействие теоретических инструментов, разработанных за последние двадцать лет. С этой целью мы представим в хронологическом порядке исследования двух конкретных случаев, описывающих последствия деятельности НКО, связанных с террористическими группировками в Латинской Америке. Первый случай относится к использованию образовательных организаций перуанской террористической группировкой «Светлый путь» (Сендеро Луминосо) в 1990-х годов [8], а вторая включает в себя испанскую НПО во главе с предполагаемым членом террористической группировки «Революционные вооруженные силы Колумбии» (испанская аббревиатура - FARC), который в течение последних двух лет находился под следствием [9].

1) Не смотря на то, что «Сесар Вальехо» и «ADUNI» считались школами, официальной целью которых считалось оказание помощи студентам в прохождении ими предварительного тестирования в колледже, данные курсы были использованы в 1980-х и 1990-х годов группировкой «Светлый путь» для финансирования своей деятельности, в качестве логистических центров для террористических организации, а также для подстрекательства, вербовки и радикализации молодых людей.

В качестве доказательства, подтвержденного в ходе судебного разбирательства по данному случаю, руководители этих школ, Луис Манрике Лумба, Альфонсо Джоэл Асенцио Борха и Луис Альберто Гомес Агирре, передавали руководству группировки «Светлый путь» денежные средства и прочие финансовые

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

инструменты, при помощи различных посредников. Трое из них были осведомлены о структуре и целях группировки «Светлый путь», они знали, что предоставленные деньги использовались для финансирования деятельности группировки, а один из них был членом организации и даже проводил личные встречи с г-ном Абимаэлем Гусманом, лидером террористической группировки.

Такое поведение, несомненно, подпадает под действие статьи 2 Конвенции о борьбе с финансированием терроризма 1999 года, поскольку они «прямо или косвенно, незаконно и умышленно» предоставляли и занимались сбором средств, намеренно или будучи осведомленными о том, что они будут использованы для совершения террористических преступлений. Поскольку данные курсы были представлены юридическими лицами, они, как таковые, также должны были бы подпадать под действие международно-правового режима в соответствии со статьей 5 Конвенции 1999 года и статьей 4.1.a. Межамериканской конвенции о борьбе с терроризмом 2002 года. К сожалению, обоих упомянутых правовых инструментов не существовало на момент совершения данного преступления. Таким образом, правонарушители были привлечены к ответственности в соответствии с законодательством, действующим в Перу на момент совершения данного преступления. По этой же причине данные организации, как таковые, не были подвергнуты ни преследованию в судебном порядке, ни привлечению к уголовной, гражданской или административной ответственности, и до сих пор функционируют, хотя более они и не были замечены в связях с группировкой «Светлый путь».

Если подобные случаи происходят на сегодняшний день в стране, в которой внедряются международные правовые нормы, обвинителям будет гораздо легче найти помощь в различных правовых инструментах для привлечения к ответственности не только лиц, ответственных за управление и контроль подобной организации - вероятно, с применением более суровых наказаний - но и самой организации, как таковой.

Наконец, следует подчеркнуть, что, хотя данные школы и не являлись, строго говоря, НКО, данный случай является весьма важным в рамках наших целей, так как в нем применяются типологии, характерные для НПО, например, использование образовательной цели учреждения в качестве прикрытия террористических целей, таких как радикализация, инструктаж, подстрекательство и вербовка студентов. Кроме того, некоторые характерные тревожные сигналы, упомянутые ранее, могли быть обнаружены в финансовой информации НКО: финансовые продукты, накапливаемые в течение очень длительного периода времени, большое количество операций с наличными, и отсутствие сотрудников или возможности осуществлять свои корпоративные цели.

2) В 2008 году НПО, называемая «Redvivir», возглавляемая предполагаемым членом политического крыла марксистской террористической группировки FARC, Хайме Цедано Ролдан, направила 81 378 Евро для реализации проекта развития в Пуэрто-Бразил, сельской местности в Колумбии. Фондом, который предоставил такие финансовые средства, которые в свою очередь, поступили из Фонда муниципалитета Севильи, Испания, являлся фонд «DeSevilla», местный политический Фонд под руководством Антонио Торрихос, члена испанской коммунистической партии «Izquierda Unida».

В этом случае, помимо типологии, часто используемой НКО, контролируемые террористами [10], т.е. есть заявки на выделения финансирования в целях реализации проекта развития, существует определенное количество тревожных сигналов, которые должны были быть приняты во внимание: глава НПО был одним из глав прекратившего свое существование «Патриотического союза», политического крыла FARC; проект развития был описан расплывчато, и его цели не были четко определены; власти областей, где должен был осуществляться проект, а именно, Пуэрто-Бразил, Виота, Кундинамарка, Колумбия, не были осведомлены о проекте; предлагаемые проекты развития не были согласованы с обычной хозяйственной деятельностью в регионах, т.е., в основном, сезонным и выходным туризмом, и, наконец, по состоянию на октябрь 2010 года, ни «Redvivir», ни «DeSevilla» не представили никакой информации о расходах или счет-фактур.

Хотя дело все еще расследуется, должно быть ясно, что, в отличие от случая со школами в Перу, в настоящее время аналитики, исследователи и прокуроры имеют большее количество инструментов для эффективной борьбы с предполагаемой преступной деятельностью. В дополнение к действующим международным правовым

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

документам и их соответствующим положениям, Колумбия и Испания являются двумя странами в мире с наиболее развитыми законодательствами по борьбе с терроризмом и финансированием терроризма. Более того, Колумбия и Испания эффективно сотрудничают и обмениваются информацией друг с другом [11], что, безусловно, является ключевыми аспектами для обеспечения успешного расследования и судебного разбирательства по любому случаю, связанному с финансированием терроризма.

Заключение: некоторые рекомендации по укреплению превентивного подхода

Как показывают нормативно-правовая база и анализ конкретных случаев, Латинская Америка и Карибский регион разработали различные инструменты по предотвращению использования НКО террористами для финансирования их деятельности, а также их использования для их вербовки и инструктажа. В данной сфере был достигнут существенный прогресс.

Хотя данная превентивная система и оказалась успешной, несколько проблем все же осталось. Например, с правовой точки зрения, многие страны в регионе должны принять в качестве национального законодательства, а также развить при помощи применения различных правил, инструменты, которые предлагает международная нормативно-правовая база. Более того, безоговорочное выполнение доступных инструментов также должно потребовать – в целях обеспечения максимальной эффективности – укрепления международного сотрудничества и усовершенствования, как с количественной, так и с качественной точки зрения, процесса обмена информацией между заинтересованными сторонами частного и государственного секторов на национальном и международном уровне. Подобное сотрудничество наиболее важно для быстрого определения и осуществления успешного преследования в судебном порядке лиц и НКО, связанных с террористическими организациями.

Следует всеми силами предотвращать предоставление любой материальной поддержки в отношении таких преступников, независимо от какой бы то ни было благотворительной или социальной цели НКО, контролируемой террористами, посредством применения четких и специализированных правовых режимов, всесторонних и последовательных программ по созданию потенциала для работников государственного и частного секторов, постоянного обмена информацией и сотрудничества с международными партнерами.

До момента создания такой целостной нормативно-правовой базы, в качестве первого шага необходимо незамедлительно применять другие превентивные меры. Временное решение проблемы отсутствия законодательства в области осуществления надзора за НКО в большинстве стран Латинской Америки и Карибского бассейна государственный сектор должен видеть в применении соответствующей передовой практики и стандартов – например, инструкций, руководств и правил. В том же ключе, НКО должны выполнять механизмы саморегулирования, направленные на повышение прозрачности их деятельности, таким образом, укрепляя общественное доверие. Наконец, финансовые институты должны выполнять специальные процедуры при работе с НКО – собирая информацию о своих клиентах (правовых представителях, заинтересованных лицах и даже донорах) посредством проведения процедур усиленной проверки; создания профилей риска и финансовых портфелей управления рисками НКО, которые возникают в связи с Политически значимыми лицами (ПЗЛ) [12]; ознакомления с типологиями и тревожными сигналами, связанными с НКО; улучшения механизмов представления информации соответствующим властям.

Ожидается, что в большинстве стран Латинской Америки и Карибского бассейна средний прогнозируемый рост реального ВВП будет выше 4%, а во многих выше 6% [13]. Если будет обеспечен устойчивый рост и политическая стабильность, вероятно размер среднего класса значительно повысится в средней или долгосрочной перспективе. В свою очередь, это укрепит гражданское общество, увеличив число организаций, фондов и общественных объединений в регионе [14], и их финансовые ресурсы. Страны Латинской Америки и Карибского бассейна должны быть готовы воспользоваться увеличением данных показателей, но при этом сохранять бдительность и быть готовыми к решению проблем. Мы не должны позволить террористам использовать НКО в своих целях. Подготовимся к борьбе, пока не стало слишком поздно.

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...).» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

Примечания

- [1] Практическое руководство по предотвращению, выявлению и борьбе с финансированием терроризма; Межамериканский комитет по борьбе с терроризмом, Организация американских государств; изд. 2006-2007 гг.; стр. 147
- [2] «(d) Запретить своим гражданам или любым другим лицам и организациям на своей территории предоставление любых средств, финансовых активов, экономических ресурсов или финансовых или иных соответствующих услуг, прямо или косвенно, в интересах лиц, которые совершают, пытаются совершить, содействуют или участвуют в совершении террористических актов, организаций, находящихся в собственности или под контролем, прямо или косвенно, таких лиц, а также лиц и организаций, действующих от имени или по указанию таких лиц»; S/RES/1373 от 28 сентября 2001 года.
<http://www.un.org/News/Press/docs/2001/sc7158.doc.htm>. В отношении борьбы с финансированием терроризма также стоит упомянуть S/RES/1267 (1999) касательно «Аль-Каиды» и «Талибана».
- [3] Республика Панама, Закон 50 от 2 июля 2003 г., Официальный дневник государства п. 24.838, которое прописывает в законе и криминализирует терроризм и финансирование терроризма, внося изменения в раздел II, Том II Уголовного кодекса. Ст. 3 гласит: «Некоммерческие организации обязаны вести записи, содержащие информацию о получении, генерировании и перемещении ими денежных средств. В этих целях, они должны подробно вести журнал, внося туда информацию обо всех финансовых операциях и сделках, а также пожертвованиях, подтверждая их происхождение и характер.
- [4] Распоряжение № 524 от 31 октября 2005 г. в соответствии со статьей 3 Закона № 50 от 2 июля 2003 регулирует процесс признания правового статуса частных некоммерческих организаций и фондов. Это распоряжение уполномочивает Министерство внутренних дел и Министерство юстиции признавать или отрицать признание правового статуса, и осуществлять контроль за деятельностью частных некоммерческих организаций и фондов, церквей, приходов и других религиозных общин или организации, федераций и любых других организаций, не связанных со спортом, сельским хозяйством, кооперативами или трудовыми делами. Оно также разрешает создание службы при Министерстве внутренних дел и Министерстве юстиции с целью ведения учета деятельности некоммерческих организаций и фондов.
- [5] В странах Латинской Америки и Карибского бассейна, интересно рассмотреть, как преступные сети осуществляют контрабанду денег и товаров, особенно на американско-мексиканской границе. С выдающимся исследованием на эту тему, проведенном при участии Службы по принудительному обеспечению следованию таможенных и иммиграционных правил США (Департамент внутренней безопасности/служба ICE), а также правительства Мексики (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP) можно ознакомиться по следующему адресу: <http://www.ice.gov/cornerstone/cps-study.htm>
- [6] Даниэль Бенджамин, Координатор по борьбе с терроризмом Государственного департамента США, недавно в интервью «Financial Times», заметил, что подразделения «Аль-Каиды» все в большей степени занимается самофинансированием за счет похищения людей, получив за последние годы прибыль в размере свыше 100 млн. долларов от уплаты выкупов за похищенных людей». Со статьей «Financial Times» от 9 мая 2011 года можно ознакомиться по следующему электронному адресу: <http://www.ft.com/cms/s/0/e064f490-7a65-11e0-af64-00144feabdc0.html?ftcamp=rss#axzz1LyuyYrzw>
- [7] См. «ЕС подготавливает добровольное руководство для неправительственных организаций по борьбе с терроризмом» (10/06/2010) <http://www.efc.be/EUAdvocacy/Pages/Transparencyandaccountability.aspx>; и 3-я конференция в рамках ДОКУМЕНТА ДЛЯ ОБСУЖДЕНИЯ на тему «Повышение прозрачности и подотчетности в неправительственном секторе», организованная 2 июля 2010 года в Брюсселе. Добровольное руководство по борьбе с терроризмом для некоммерческих организаций в рамках ЕС
- [8] Авторы хотели бы выразить благодарность в адрес г-жи Луз дель Кармен Ибанез, предоставившей нам информацию по данному делу. Прокурор Ибанез была одним из главных прокуроров в «мега-процессе», проводившемся в отношении Абимаэля Гусмана и лидеров «Светлого пути» (Exped. 560-2005 и последующие).
- [9] Источники: газета «ABC» (04/03/2009) http://www.abc.es/hemeroteca/historico-04-03-2010/abc/Internacional/el-ayuntamiento-de-sevilla-subsuenciona-a-un-terrorista-de-las-farc_1134220875651.html; газета «El Mundo» (18/03/2009) http://www.elmundo.es/elmundo/2009/03/18/andalucia_sevilla/1237363677.html; газета «ABC» (06/07/2009) <http://www.abcdesevilla.es/20090706/sevilla-sevilla/redvivir-presenta-ahora-proyecto-20090706.html>; газета «ABC» (11/10/2010) <http://www.abcdesevilla.es/20101011/sevilla/exige-aclare-destino-dinero-20101011.html>.

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

- [10] Например социальные программы ХАМАС
- [11] В особенности некоторые расследования в отношении наличия связей между FARC и баскской террористической организацией «ЭТА» в Испании и Колумбии.
- [12] В отношении ПЗЛ см.: http://www.fatf-gafi.org/document/52/0,3746,en_32250379_32236963_45028276_1_1_1_1,00.html
«Политически значимыми лицами» (ПЗЛ) являются лица, на которых возлагаются или возлагались значительные публичные функции в иностранном государстве, например: главы государств или правительств, высокопоставленные политики, высокопоставленные правительственные чины, судебные или военные должностные лица, члены высшего руководства государственных корпораций, видные деятели политических партий. Деловые отношения с членами семей и ближайших сподвижников ПЗЛ заключают в себе риск потери деловой репутации для самих же ПЗЛ. Данное определение не распространяется руководителей среднего и более младшего звена в указанных категориях».
- [13] См. Мировой экономический обзор по странам Латинской Америки и Карибского бассейна: Средний прогнозируемый рост реального ГДП за 2011-12 гг. (текущий): http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01/c2/fig2_11.pdf
- [14] Не смотря на то, что точную дату определить трудно, согласно Международной ассоциации неправительственных организаций WANGO, www.wango.org), на данный момент в странах Латинской Америки и Карибского бассейна существует около 1360 НПО.

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

Соблюдение права человека на свободу объединения в условиях борьбы с терроризмом

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Бюро по демократическим институтам и правам человека

Контекст

Международное сообщество согласно с тем, что защита и продвижение прав человека важны для обеспечения успеха любой контртеррористической стратегии. В Хартии ОБСЕ по предотвращению и борьбе с терроризмом и Глобальной контртеррористической стратегии Организации объединенных наций подчеркивалось два момента: контртеррористические меры должны осуществляться при соблюдении прав человека и; защита и продвижение прав человека важны для ослабления условий, которые могут создать возможности для оказания поддержки терроризма и/или вербовки в ряды террористов. Ряд исследований подтвердил наличие взаимосвязи между низким уровнем защиты прав человека и терроризмом.

ОБСЕ рассматривает права человека в качестве неотъемлемой составляющей безопасности и считает, что борьба с терроризмом не будет успешной и, в конечном итоге, победа над терроризмом не будет одержана, если средства борьбы с ним не отвечают стандартам в области прав человека. С данной точки зрения, Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), являющееся институтом ОБСЕ, оказывающим содействие государствам-участникам ОБСЕ в выполнении ими обязательств в области человеческого измерения, применяет принципиальный, но практичный подход в отношении оказания поддержки государствам-участникам в предпринимаемых ими усилиях по разработке эффективных законодательств, стратегий и практик, отвечающих стандартам в области прав человека.

Однако о борьбе с терроризмом в условиях соблюдения прав человека легче говорить, чем реализовать на практике. Как показала практика последних лет, лица, определяющие контртеррористическую политику, пожалуй, по вполне понятным причинам, были вынуждены сконцентрировать свое внимание на мерах безопасности, однако пренебрегли задачей развития всеобъемлющего подхода, отвечающего стандартам в области прав человека.

В данном контексте, право на свободу объединения, которое гарантировано рядом международных инструментов, такими как Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) [1]; Декларация Организации объединенных наций о правозащитниках [2] и обязательства ОБСЕ, [3] может периодически оказываться под угрозой. Ни коим образом не являясь препятствием в борьбе с терроризмом, соблюдение права на свободу объединения является инструментом достижения безопасности. Правительственные органы власти должны признать, что неправительственные организации (НПО), в целом, признаны в качестве организаций, вносящих основной вклад в развитие и реализацию демократии и прав человека. Значимость участия гражданского общества в комплексном и многоплановом процессе реагирования на угрозу терроризма подчеркивалась в различных международных документах [4]; а НПО играют важную и значительную роль в предотвращении терроризма и устранении его первопричин.

Данный вклад имеет своей целью подчеркнуть обязательства ОБСЕ в отношении соблюдения права на свободу объединения и проблемы, с которыми вынуждены сталкиваться государства-участники и НПО в борьбе с терроризмом, в особенности, когда дело касается финансирования терроризма.

Право на свободу объединения на практике

Общественное объединение представляет собой добровольное формирование, созданное по инициативе граждан для реализации общих целей. Право на свободу объединения позволяет гражданам создавать объединения без какого-либо вмешательства со стороны государства для достижения различных целей.

Право на свободу объединения является основополагающим правом, а не чем-то, что правительства должны даровать своим гражданам. Требования по регистрации или получению лицензии в целях учреждения общественного объединения находятся в соответствии со стандартами в области прав человека, поскольку данные схемы не мешают общественному объединению осуществлять его деятельность.

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

Право на свободу объединения включает в себя:

- Право на создание множества НПО, работающих в одной сфере: Право на свободу собрания включает в себя право на учреждение организации в той или иной сфере деятельности, даже если уже существует ряд организаций, работающих в данной сфере.
- Предоставляется право принятия решения об учреждении НПО, выборе целей, способа управления и направления деятельности, без контроля со стороны государственных органов власти.
- Презумпция законности: Фундаментальный принцип для лиц, определяющих политику, и законодателей, который должен соблюдаться при разработке законодательства, которое может повлиять на право на свободу объединения, в том плане, что НПО должна пользоваться той презумпцией, что любая деятельность является законной в отсутствие доказательства обратного.

Следовательно,

- НПО должны придерживаться демократических принципов. Они не должны добиваться изменений с помощью насилия и не должны использовать незаконные средства для достижения своих целей;
- НПО нельзя объявлять вне закона, если они преследуют непопулярные цели или цели, противоречащие политике государства, при условии, что их деятельность является мирной и законной.

Ограничения права на свободу объединения

Существует возможность вмешательства в право на свободу объединения в целях защиты важных государственных интересов, таких как национальная безопасность и права других граждан. Например, право отдельного человека на объединение может противоречить государственным интересам при защите национальной безопасности через предотвращение финансирования терроризма.

Однако основания для введения ограничений не могут интерпретироваться произвольно. Государствам необходимо достигнуть допустимого баланса между конкурирующими интересами, а для вмешательства в право на свободу объединения должны быть пройдены следующие тесты на:

- Законность: должны быть четкие правовые основания для вмешательства, включая меру по защите от произвола;
- Необходимость: вмешательство должно быть вызвано «острой социальной необходимостью» и, в частности, являться пропорциональным законной преследуемой цели. Законные цели описаны в положениях Европейской конвенции по защите прав человека и фундаментальных свобод (к которым относятся: национальная безопасность, безопасность населения, защита прав других граждан).
- Пропорциональность: Европейский суд по правам человека обычно задает три вопроса в данном отношении:
 - (1) являлась ли мера «подходящей» или соответствующей преследуемой законной цели;
 - (2) существуют ли пути достижения той же цели, с меньшими ограничениями; и
 - (3) оправдывает ли польза от вмешательства, вызванного «острой социальной необходимостью» затраты, понесенные в связи с ограничением данного права.
- Недискриминация: наконец, любое вмешательство не должно носить дискриминирующий характер.

Для устранения данного обоснованного повода для беспокойства, связанного с финансированием терроризма, государства-участники ввели списки террористических организаций или лиц, объявленных вне закона/в отношении которых предусмотрены санкции, такие как Объединенный список организаций, объявленных вне закон, который ведется Комитетом по санкциям, учрежденным согласно Резолюции 1267 Совета безопасности Организации объединенных наций, в целях ограничения и/или контроля за финансированием терроризма. Если организация была внесена в Объединенный список, государства обязаны заморозить ее активы, помимо применения прочих санкций. Внесение в подобный список оказывает влияние на фундаментальные свободы, включая свободу объединения:

- Внесение в подобный список имеет последствия для «членов» организаций, но далеко не всегда очевидно, кто является, а кто не является «членом» организации, и кто вовлечен, а кто не вовлечен в террористическую деятельность;
- Помимо этого, если организация была внесена в подобный список, предоставлять ей денежные средст-

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

ва считается преступлением. Многие НПО жаловались на то, что режим внесения в подобный список отрицательно сказался на благотворительных пожертвованиях, в особенности это коснулось мусульманских благотворительных организаций. Отдельные правительства стремились сгладить проблему посредством создания списков «одобренных» организаций, но эти усилия также были раскритикованы, поскольку они были рассмотрены как вмешательство в право на свободу объединения;

- Внесение в подобный список и замораживание активов, при отсутствии возможности оспорить вынесенное решение, может нарушить право на свободу объединения и надлежащую правовую процедуру.

Доступ к финансированию

Доступ к финансированию является неотъемлемой составляющей права на свободу объединения. При отсутствии финансирования, организация не способна функционировать и достигать своих целей. Однако возможность НПО осуществлять сбор денежных средств не является безоговорочной и может подвергаться регулированию, в целях защиты определенных групп населения.

Декларация Организации объединенных наций предусматривает тот факт, что НКО могут призывать к сбору, получать и использовать ресурсы с целью продвижения прав человека мирным путем. основополагающие принципы Совета Европы повторяют те же самые принципы, а Комитет по правам человека Организации объединенных наций подчеркивает, что контроль за финансированием должен осуществляться в соответствии со статьей 22 МПГПП[5].

Специальная рекомендация VIII [6] по международной передовой практике по борьбе со злоупотреблениями некоммерческими организациями, разработанная Группой по разработке финансовых мер борьбы с отмыванием денег Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) вновь повторяет следующие основополагающие принципы, изложенные в статье 22 МПГПП и стандартах Совета Европы:

- Законная деятельность НПО не ограничивается; и
- Надзор со стороны правительства должен быть гибким, эффективным и пропорциональным риску злоупотребления.

Прозрачность, подотчетность и саморегулирование

НПО могут быть вынуждены соблюдать различные обязательства в целях обеспечения прозрачности их деятельности, в отношении которой также может осуществляться надзор одним или большим количеством соответствующих государственных органов. Однако подобные обязательства должны применяться в отношении лишь НПО, получающих какую-либо поддержку со стороны государства. Более того, надзор должен осуществляться на основании той презумпции, что деятельность таких организаций является законной, а принцип саморегулирования является приоритетным [7]. Подотчетность и прозрачность могут регулироваться другими обязательствами, касающимися соблюдения права на неприкосновенность частной жизни и конфиденциальности. Если, в исключительных случаях, в общих интересах может быть предоставлен доступ к частной/конфиденциальной информации и, следовательно, произведено вмешательство во внутренние дела НПО, следует применить принцип пропорциональности.

В целях борьбы со злоупотреблениями НПО террористическими организациями, на протяжении последних нескольких лет НПО разрабатывают следующие механизмы подотчетности как средство сохранения общественного доверия:

- НПО подотчетны своим членам. В данном отношении, один из механизмов подотчетности должен состоять в предоставлении годовых бухгалтерских отчетов и отчетов о деятельности организации;
- НПО также подотчетны государственным учреждениям в том случае, если они используют какую-либо поддержку со стороны государства, либо налоговый льготный режим; и
- НПО подотчетны донорам, которым они должны представлять отчеты о расходовании переданных им средств

Заключение

Финансирование терроризма представляет собой проблему для государственной безопасности и стабильности. В связи с этим, у государств имеется обоснованный интерес в отношении регулирования

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...).» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

НПО с тем, чтобы гарантировать соблюдение прав третьих лиц. Международные стандарты по правам человека обеспечивают все необходимые элементы для регулирования НПО.

Подобное регулирование НПО, безусловно, является средством предотвращения злоупотреблений НПО, совершаемых в противозаконных целях, таких как финансирование терроризма. Сотрудничество между государственными органами власти и НПО является ключевым элементом для обеспечения соответствия введенной законодательной базы своему назначению: позволяя НПО выполнять свои цели, а государству – защищать интересы других граждан. В данном отношении, участие НПО в процессе формирования государственной политики безусловно может способствовать более эффективному выполнению законодательства. Наиболее важным руководящим принципом, которого органы власти должны придерживаться в процессе регулирования деятельности НПО, заключается в следующем: в случае отсутствия доказательства обратного, деятельность НПО считается законной. В случае применения ограничений, они должны налагаться в соответствии с принципом пропорциональности.

Защита права на свободу объединения и борьба с террористическими угрозами являются не противоречащими друг другу, а дополняющими и подкрепляющими друг друга целями. Невозможно переоценить важную роль и опыт гражданского общества в изучении условий, способствующих распространению терроризма, и борьбе с терроризмом. В рамках ОБСЕ, в 2002 году была принята Хартия о предупреждении терроризма и борьбе с ним, имеющая жизненно важное значение в отношении участия гражданского общества в процесс поиска общего политического решения по урегулированию конфликтов и поощрению прав человека и толерантности, как значимых составляющих процесса предотвращения терроризма и насильственного экстремизма. Государства не должны упустить возможность активизировать свое сотрудничество с гражданским обществом в борьбе с терроризмом и, таким образом, поддерживать право на свободу объединения.

Примечания

- [1] Статья 22 является основополагающим инструментом МПГПП и звучит следующим образом: «1. Каждый человек должен иметь право на свободу объединения с другими, включая право на создание и вступление в профсоюзы, в целях защиты своих интересов. 2. Нельзя накладывать никакие ограничения в отношении использования данного права, помимо тех, которые предписаны по закону и которые необходимо соблюдать в демократическом обществе в интересах национальной безопасной и безопасности населения, обеспечения общественного порядка (*ordre public*), охраны здоровья или нравственности населения или защиты прав и свобод других граждан. [...]».
- [2] Декларация ООН о правозащитниках включает в право на свободу объединения: Право на создание; Право на вступление; Право на участие в общественном объединении
- [3] 1990 Копенгагенский документ: «(9.3) – право на свободу объединения должно быть гарантировано [...]»; (10) [...] государства-участники обязуются [...] (10.3) – гарантируют гражданам возможность пользоваться их правом на свободу объединения, в том числе правом на создание, вступление и эффективное участие в неправительственных организациях, стремящихся продвигать и защищать права человека и фундаментальные свободы, включая профсоюзы и группы по наблюдению за соблюдением прав человека; [...]».
- [4] Глобальная контртеррористическая стратегия ООН от 8 сентября 2006 года, подтвердила решимость государств-участников «поощрять в дальнейшем неправительственные организации и гражданское общество, по мере необходимости, в их работе в области наращивания усилий в отношении выполнения Стратегии». Хартия ОБСЕ по предотвращению терроризма и борьбе с ним 2002 года признала важность участия гражданского общества в поиске общего политического решения по урегулированию конфликтов, а также продвижения прав человека и толерантности, как значимых составляющих процесса предотвращения терроризма и насильственного экстремизма.
- [5] Комитет по правам человека, Заключение наблюдателей в Египте CCPR/CO/76/EGY, от 28 ноября 2002 года
- [6] Международная передовая практика по борьбе со злоупотреблениями некоммерческими организациями – Специальная рекомендация VIII: подчеркивает, что «надзор правительства должен быть гибким, эффективным и пропорциональным риску злоупотребления. Следует уделить должное внимание созданию механизмов, уменьшающих бремя соблюдения принципов и в то же время не оставляющих лазеек для лиц, участвующим в финансировании терроризма. Необязательно усиливать контроль со стороны правительства за мелкими организациями, собирающими незначительные средства от пожертвований со стороны общественности, а также местными общественными объединениями или организациями, в чьи изначальные функции входило перераспределение ресурсов между их же членами».
- [7] См. параграфы 62-72 Рекомендации CM/Rec(2007)14 о правовом статусе НПО в Европе Совета Европы.

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

Эффективное управление и соответствие принципам по борьбе с отмыванием денег и противодействию финансированию терроризма в некоммерческом секторе Великобритании и за ее пределами

Тревор Баратт, Фонд помощи благотворительным организациям (Charities Aid Foundation—CAF)

В Великобритании, борьба с финансовыми преступлениями, к сожалению, является обычным явлением в области некоммерческого сектора. Тогда как некоторые попытки совершения преступлений просто дилетантские, другие являются весьма сложными и четко связаны с организованной преступностью, или финансированием терроризма и всем финансовым учреждениям пришлось органически наращивать защитные силы, которые принимаются для борьбы с такими попытками.

Понимание того, что организации, занимающиеся исключительно поддержкой гражданского общества, представляют собой потенциальные цели терроризма так же, как и фирмы в частном секторе, тогда как преступники и террористы, ищут возможности для достижения своих личных целей или личной выгоды вызывает беспокойство. По этим причинам сектор занялся разработкой и поддержкой сопоставимых систем и процессов для защиты своих клиентов, сотрудников, а также собственной репутации в отношении всех аспектов финансовых преступлений.

Некоммерческие организации, основанные в Великобритании, соблюдают требования режима Великобритании, хотя многие из них имеют офисы, и дочерние компании по всему миру, что вызывает международные сложности. Поскольку многие из таких организаций работают в нескольких странах необходимо обеспечить, чтобы были охвачены местные законы и правила. Но по большому счету, так как Руководство Совместной руководящей группы противодействия отмыванию денег, Великобритании (JMLSG) основано на рекомендациях ФАТФ, базовые требования носят общий характер и могут быть приняты во всех странах, хотя и с учетом местных условий.

Настоящая статья дает представление о практическом подходе, применяемом одной конкретной некоммерческой организацией, так как она постоянно совершенствует собственную систему борьбы с финансовыми преступлениями.

Так многое, что отличает хороший бизнес от среднего бизнеса, сводится к культуре и руководству. Содействие развитию и эффективное управление борьбы с отмыванием денег и борьбы с финансовым терроризмом не является исключением. В рамках компании специальная команда занимается поддержанием бизнеса путем обеспечения соблюдения требований режимов санкций и различных нормативных норм и законов, направленных на борьбу с финансовыми преступлениями.

Владение, руководство и подотчетность начинаются на уровне Совета директоров, которые утвердили подробную политику, которая включает в себя:

1. объяснение того, почему борьба с финансовыми преступлениями занимает важное место и учитывает финансовые последствия, нормативные требования, личную ответственность и репутационные последствия;
2. принципы, согласно которым осуществляется работа организации, в том числе:
 - внедрение всех необходимых и соответствующих внешних стандартов в систему по борьбе с финансовыми преступлениями;
 - мониторинг внешних официальных заявлений для обеспечения постоянного соблюдения требований по обеспечению полноты системы и обеспечения соответствия изменениям и инициативам в законодательстве и регулировании
 - согласованные процессы/принципы, оценка которых производится на постоянной основе, для обеспечения того, что они являются соответствующими и обеспечивается применение контроля;
 - принципы и процессы, которые проверены, с целью гарантирования соблюдения требований посредством использования подхода, основанного на определении риска, при пропорциональном применении надзора; и

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

- управление изменениями, с целью обеспечения того, что новые виды деятельности соответствуют позиции организации в отношении рисков.

Любые изменения системы/структуры по борьбе с финансовыми преступлениями должны приниматься при проведении обсуждений с Исполнительным комитетом (Исп. Ком.) и Комитетом по аудиту, рискам, надзору и контролю (КАРНК);

3. Периодическая отчетность предоставляется Исполнительному комитету и Комитету по аудиту, рискам, надзору и контролю и через данные комитеты, Совету Директоров, посредством чего обеспечивается соблюдение политики. Осуществляется передача основного контроля, от Совета, ответственному сотруднику по финансовому мониторингу, таким образом, ни одно лицо не может вносить поправки, изменения, осуществлять или отказываться от применения согласованных процедур/управления и практик без специального письменного согласия ответственного сотрудника по финансовому мониторингу (MLRO); и
4. Совет и путем передачи своих полномочий Комитет по аудиту, рискам, надзору и контролю и Исполнительный комитет обеспечивают непрерывное руководство и управление в области борьбы с финансовыми преступлениями.

Законодательная и нормативная база

Организация учитывает механизмы борьбы с финансовыми преступлениями под следующими заголовками:

- Противодействие отмыванию денег;
- Борьба с финансированием терроризма;
- Борьба с взяточничеством и борьба с коррупцией;
- Борьба с мошенничеством;
- Сообщение о фактах коррупции или незаконной деятельности; и
- Информационная безопасность, конфиденциальность, защита данных и хищение персональных данных.

Внешние материалы были составлены с целью формирования надлежащего и соответствующего изложения «требований», применяемых в борьбе с финансовыми преступлениями. Такие внешние материалы включают в себя нормативные декларации и материалы из таких источников как: Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), Совместная руководящая группа противодействия отмыванию денег (JMLSG), «WorldCheck», «Transparency International», Агентство по борьбе с особо опасной организованной преступностью Великобритании (SOCA), Британская банковская ассоциация (BBA), Законодательные акты, Министерство юстиции, Управление финансового надзора (FSA) и Агентство по борьбе с мошенничеством.

Используемые внешние материалы, также предоставляют обоснование того, почему определенные методы ведения бизнеса были предприняты в обязательном порядке и способствуют выявлению и исключению в случае необходимости лишних методов.

Материалы, используемые в этой части, обеспечивают отслеживание сделок при аудите, на основе материалов, представленных в руководствах для бизнеса.

Внешний мониторинг

Ресурс используется для обеспечения полноты системы/структуры по борьбе с финансовыми преступлениями и обеспечения соответствия изменениям и инициативам в законодательстве и регулировании. Данный список включает в себя материалы, из следующих источников: «Complinet», регламентирующие органы, Агентство по борьбе с особо опасной организованной преступностью Великобритании (SOCA), Министерство финансов, Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), Совместная руководящая группа противодействия отмыванию денег, «WorldCheck», Правоохранительные органы, и Комиссар по информации и так далее.

Текущая оценка согласованных процессов/методов

Любые карты процесса, подготовленные коммерческими предприятиями, оцениваются на соответствие

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...).» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

принципам борьбы с финансовыми преступлениями, и подтверждаются как таковые. На постоянной основе устанавливаются меры с целью обеспечения того, чтобы любые новые или измененные процессы/методы проходили аналогичную оценку их соответствия принципам борьбы с финансовыми преступлениями. Политика должна противопоставлять руководство бизнес-процессам с целью оптимизации, проверки и документирования бизнес-процессов, и обеспечивать прекращение применения процессов, которые согласно определению не служат какой-либо полезной цели.

Внутренний мониторинг, осуществляемый посредством методологии, основанной на оценке рисков

Контроль процессов, методов и деятельности связанной с клиентами, осуществляется на постоянной основе посредством методологии, основанной на оценке рисков.

Управление рисками финансовых преступлений и ответственность за смягчение этих рисков финансовых преступлений осуществляются в месте существования рисков (часто в точке взаимодействия с «клиентурой»), то есть месте ведения коммерческой деятельности. Основная часть политики борьбы с финансовыми преступлениями, заключается в следующем:

1. подтверждение ответственности за борьбу с финансовыми преступлениями;
2. поддержка бизнеса в области управления и смягчения рисков финансовых преступлений, а также
3. необходимость того, что коммерческая деятельность представляла подтверждения того, что обязанности по борьбе с финансовыми преступлениями выполняются.

Помимо коммерческой деятельности, представляющей подтверждение выполнения обязанностей по борьбе с финансовыми преступлениями (надзора и контроля, осуществляемого со стороны высшего руководства за выполнением обязанностей), группы, отвечающие за противодействие отмыванию денег, риски и соответствие требованиям осуществляют мониторинг для предоставления дополнительных гарантий Исполнительному комитету и Комитету по аудиту, рискам, надзору и контролю, относительно борьбы с финансовыми преступлениями.

Для обеспечения соответствия требованиям Группа, отвечающая за риски и соответствие требованиям, независимо от группы по борьбе с финансовыми преступлениями, проводит регулярное (ежемесячное) тестирование в сфере коммерческой деятельности в целях обеспечения соблюдения требований. Данное тестирование было адаптировано относительно конкретных целей коммерческой деятельности и фокусируется на областях более высокого риска, в которых планируется расширенная комплексная проверка.

Управление изменениями

Управление изменениями направлено на обеспечение того, чтобы любая новая деятельность по борьбе с финансовыми преступлениями осуществлялась, согласно согласованности, в соответствии с готовностью организации к принятию риска определенного уровня и картой рисков.

Исполнительный комитет и Комитет по аудиту, рискам, надзору и контролю передают полномочия ответственному сотруднику по финансовому мониторингу, таким образом, специальные улучшения мер по борьбе с финансовыми преступлениями могут быть приняты без предварительной передачи на рассмотрение, в частности: -

- для того чтобы исключить очевидные недостатки в системе управления;
- для того чтобы определить и смягчить предполагаемые риски (или изменения в предполагаемых рисках);
- для того чтобы признать изменения в передовых практических методах; или
- для того чтобы осуществлять изменения, необходимые вследствие изменений в нормативно-правовых обязательствах.

Комитет по аудиту, рискам, надзору и контролю/Исполнительный комитет передали полномочия по осуществлению таких необходимых изменений ответственному сотруднику по финансовому мониторингу на том условии, что о любом существенном изменении в системе и методах по борьбе с финансовыми преступлениями впоследствии сообщается в соответствии с согласованными механизмами отчетности.

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

Меры для действующего руководства и управления в области борьбы с финансовыми преступлениями

В целях обеспечения необходимого руководства Исполнительный комитет и Комитет по аудиту, рискам, надзору и контролю совместно с Главным директором по управлению рисками, подробно обсудили вопрос о том, какие соглашения по борьбе с финансовыми преступлениями являются наиболее адекватными и пропорциональными. В целях обеспечения надлежащего руководства и установления соответствующей «культуры» Исполнительный комитет и Комитет по аудиту, рискам, надзору и контролю приняли принципы и методы борьбы с финансовыми преступлениями, и рекомендовали Совету утвердить Политику, которую они должным образом составили в результате проделанной работы. Основным моментом проделанной работы заключается в ключевом аспекте роли Совета и в том, что позволяет членам выполнять свои обязанности эффективным образом.

Периодическая отчётность

Ежегодно Совет подписывает политику, а затем запрашивает квартальный отчет, который представляет Комитет по аудиту, рискам, надзору и контролю, который помимо прочих вопросов отражает последние данные по следующим вопросам:

- соблюдение политики;
- отбор клиентов и сделок;
- вопросы системы, включая совершенствование или дефекты системы;
- подготовка в области борьбы с финансовыми преступлениями;
- ряд отчетов о подозрительной деятельности, представленные представителями коммерческой деятельности и направленные в соответствующие учреждения, и
- какие-либо изменения профилей рисков для отбора.

Данный подход является достаточно содержательным, но действительно важным моментом является культура, которая возникает среди представителей высшего руководства, которые становятся свидетелями сотрудничества, демонстрируемого членами Совета.

Борьба с финансовыми преступлениями на практике

На уровне осуществления коммерческой деятельности, организация имеет руководство по борьбе с финансовыми преступлениями, которое основано на рекомендациях Совместной руководящей группы противодействия отмыванию денег Великобритании (JMLSG), отраслевой организации, большинство из которых утверждено Министерством финансов (HMT) и признаны регламентирующим органом Великобритании (Управление финансового надзора). По причине разнообразия внутренних структурных подразделений в рамках организации, была проделана работа, с целью «локализовать» требования, изложенные в руководстве, чтобы гарантировать, что они являются как специфичными, так и соответствующими для каждой из областей. Данная цель была в значительной степени достигнута при помощи карт процессов, которые согласованы со сферой коммерческой деятельности, тем самым отражают конкретные нюансы и подразумевают подписание группой, занимающейся борьбой с финансовыми преступлениями и группой высшего руководства соответствующего подразделения. Данный подход, хотя и требует первоначально много времени, достиг значительной поддержки со стороны представителей коммерческой деятельности и принятия требований.

Ключевые повторяющиеся темы в документах Совместной руководящей группы противодействия отмыванию денег Великобритании являются «основанными на оценке рисков» и «пропорциональности» и организация стремилась отразить их в рамках структуры подхода. Это как обычно влечет за собой некоторые элементы субъективности, что в свою очередь приводит к разнообразию мнений, но уровень поддержки Совета и Исполнительного комитета предполагает, что эти вопросы будут прагматически приняты и приемлемые процессы и процедуры должны быть согласованы группой, отвечающей за ведение коммерческой деятельности и группой, отвечающей за риски.

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

Осуществление усовершенствованных процессов и процедур, повлекло значительные эксплуатационные расходы в виде дополнительных ресурсов и значительное расширение методов ведения бизнеса, особенно касательно требований принципа Знай Своего Клиента (KYC). Это отразилось на значительном увеличении уровня сбора всех необходимых документов и информации, благодаря чему сделало возможным принятие новых счетов в рамках более сложных законодательных и нормативных требований.

Тогда как процессы, касающиеся новых клиентов, могут быть приняты и применены в сравнительно короткие сроки, работа по «обратному заполнению», направленная на обеспечение адекватного признания принципа принципа Знай Своего Клиента касательно имеющих клиентов не может быть завершена в короткие сроки для того чтобы привести все записи в соответствие с пересмотренными стандартами. Организация провела согласование с Советом сроков завершения, а затем установила в качестве приоритета использование подхода, основанного на оценке риска, который учитывает такие аспекты, как региональный риск, риск потребителя, риск, связанный с продуктом и операционный риск. Начальные события, которые инициируют процесс, были определены и согласованы.

Подготовка

Как и во всех организациях проводится подготовка персонала на регулярной и постоянной основе, начиная с вводного курса для новых сотрудников и использования компьютерных методов с применением видео, информации, которая выводится на экран и диалогов в режиме вопрос-ответ, по завершению которого проводится финальный тест. Такая подготовка дополняется подготовкой по определенному заказу, которая имеет отношение к конкретным группам и различными уровнями управления.

В заключении

В чем же заключаются основные проблемы? Значительные расходы, которыми обременены организации, для обеспечения продолжения эффективного управления борьбой с финансовыми преступлениями. Это проявляется в связи с растущими потребностями усовершенствования системы, которое необходимо для отбора направленного на определение нетипичного поведения клиента или тенденций, связанных со сделками, которые вызывают опасение. Дополнительные расходы, связанные с персоналом представляют собой также неизбежное следствие выполнения обязательств в области борьбы с финансовыми преступлениями. Они охватывают все, от расширенной проверки во время стадии открытия счета/начала отношений до проведения постоянного мониторинга.

Таким образом, подавляющее большинство учреждений и физические лица, которые представляют некоммерческую организацию и ее дочерние предприятия взаимодействуют для осуществления большой положительной работы на благо общества, которая имеет положительное влияние во всем мире. Но, как и все организации, она признает реалии мира, в котором мы живем сегодня, и создала собственные методы по смягчению поведения меньшинства, что, в свою очередь, создает увеличенное финансовое бремя, которое должно быть сбалансировано против социальных целей НПО. Путем повышения понимания представителями сектора требований и преимуществ перехода на соответствующую и пропорциональную систему по борьбе с финансовыми преступлениями, все мы можем работать вместе, чтобы минимизировать воздействие меньшинства на общество и ограничить огромный ущерб, причиняемый им.

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

Курс на прозрачность и подотчетность в секторе фондов

Эмануэль Форе, Старший сотрудник по европейским вопросам при Европейском центре фондов (ЕЦФ) AISBL

В 1990-х и начале 2000-х годов сеть Фондов начала разработку инициатив саморегулирования на национальном и европейском уровнях в качестве средства для совершенствования управления фондами, развития взаимовыгодных отношений с партнерами, спонсорами и бенефициарами, создания более профессионального сектора и поддержки обмена передовым опытом и обучения. Они также направлены на поддержание общественного доверия в секторе, защищая (оперативное/политическое) пространство, в котором он работает. На сегодняшний день более 20 схем саморегулирования фондов можно найти на региональном и национальном уровнях, и один на европейском уровне.

Схемы саморегулирования, разработанные фондами и их сетями не предназначены для замены законодательства, даже если их отправной точкой является соответствие с законами демократических обществ и международных конвенций, они в большей степени предназначены в качестве дополнения к нему. Основными целями этих инициатив является улучшение отчетности, продвижение прозрачности и содействие эффективности.

Эти цели были основными целями подхода Европейского центра фондов (ЕЦФ) к саморегулированию, уделяя особое внимание основным ценностям, таким как деятельность в пользу общественности, уважение намерения доноров, обеспечение независимости и эффективного использования ресурсов и обязательств перед многочисленными заинтересованными сторонами.

ЕЦФ, головная организация европейского уровня, занимающаяся деятельностью фондов для общественной выгоды, был учрежден в Брюсселе в 1989 году для содействия работе фондов, улучшения их операционной среды и профессионального потенциала и продвижения общественного блага в Европе и за ее пределами посредством сотрудничества с рядом партнеров. Сегодня Центр включает около 230 отдельных фондов из более чем 30 стран по всей Европе и за ее пределами, он также включает секретариат сети национальных ассоциаций фондов из 22 европейских стран (DAFNE), созданный в 2006 году, представляя приблизительно 6000 фондов.

Центр твердо привержен прозрачности и подотчетности фондов в Европе, о чем свидетельствуют его работы по стандартам ЕЦФ с 1993 года. Однако, ЕЦФ стремится к тому, чтобы меры прозрачности и подотчетности, принимаемые на национальном и европейском уровнях, не препятствовали работе и развитию сектора.

Подход ЕЦФ к саморегулированию включает три задачи:

Центр приступил к разработке общей правовой базы для прозрачности и передового опыта через первый свод правил, принятый в 1994 году, который с тех пор был дважды пересмотрен. Второй задачей являлось увеличение подотчетности фондов в их международной деятельности. Наконец, в 2009 году Центр начинает сотрудничать с Сетью доноров и фондов в Европе (DAFNE) для рассмотрения положения схем саморегулирования фондов в Европе, подведения итогов развития и практики, оценки проблем в этой области, и вынесения рекомендаций для улучшения текущей структуры в случае необходимости.

Всеобъемлющая структура

Принципы ЕЦФ передового опыта (ППО), пересмотренные в 2006 году, представляют собой общее видение передового опыта и рекомендации по укреплению передового опыта, открытости и прозрачности в сообществе европейских фондов. Фактически, они предназначены для применения, как внутри Европейского союза, так и в контексте более широкой Европы, и относятся к национальному и международному измерениям работы фонда.

Сектор фондов включает различные организации с различными структурами, охватом, культурой, политикой и проблемами, а также с различными видами деятельности и процедур. Каждый фонд в Европе призывают к соблюдению ППО ЕЦФ и их использованию в качестве руководящих принципов при (ре) формировании их формальных или неформальных методов работы. Члены ЕЦФ должны придерживаться этих Принципов при

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

вступлении в центр. Параллельно, ЕЦФ разработал политику проступка и наказания, в которой учитываются потенциальные случаи нарушения принципов.

Свод правил ЕЦФ состоит из 7 принципов передового опыта, как показано ниже

7 принципов передового опыта ЕЦФ



Все 7 принципов получили дальнейшее определение с помощью конкретных иллюстрационных вариантов и рекомендаций по практике. Осуществление принципов обеспечивается за счет наращивания потенциала ЕЦФ и программы равного обучения, направленной на сотрудников фонда, руководителей и совет директоров. С 2011 года эта работа будет и далее доступна в онлайн и печатных ресурсах, учебных пособиях и тестах для профессионализации практиков фонда в рамках «GrantCraft», совместного партнерства между ЕЦФ и Центром фондов США.

Активизация отчетности фондов на международном уровне

Содействие подотчетности фондов в их международной деятельности является ключевым приоритетом членства ЕЦФ. Под отчетностью, мы имеем в виду обязательство соблюдать основную миссию фонда, служить общественному благу, привлекать и информировать заинтересованные субъекты, и обеспечивать положительное воздействие. В 2005 году центр объединил свои силы с Советом фондов – своим партнером в США и заинтересованным международным участником – чтобы разработать ряд принципов и руководств для подотчетной международной деятельности по выделению грантов и операционной деятельности, которые имеют отношение к их соответствующему членству и сообществу международных доноров.

Принципы отчетности для международной благотворительности являются добровольными и имеют рекомендательный характер, дополняя «Свод правил» ЕЦФ. Они направлены на руководство фондами в их трансграничной работе и охватывают следующие области: неделимость, понимание, уважение, отзывчивость, справедливость, сотрудничество и взаимодействие, и эффективность. Они также включают множество способов передового опыта, которые показывают шаги и подходы к реализации принципов, а также раздел ресурсов, охватывающий ведущие институты исследования и инструменты для решения этого вопроса.

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...).» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

Совместная инициатива ЕЦФ-DAFNE 2009 года по отчетности и прозрачности

В 2009 году ЕЦФ и DAFNE запустили новый совместный проект по составлению плана и анализу нормативно-правовой базы для использования механизмов саморегулирования фондов в Европе и других стран-членов DAFNE (30 стран в общем: ЕС – 27, и Швейцария, Турция и Украина).

Проект, который будет завершен к концу 2011 года, позволит выявить и документально оформить практики в различных странах и в трансграничном контексте, а также обеспечить взаимный обмен знаниями, передовым опытом и развитие подлинно европейских критериев для фондов, работающих на национальном и международном уровне. В дополнение к опубликованному исследованию, проект обеспечит возможности для обсуждения и равного обучения на основе результатов анализа, включая возможность разработки руководств по управлению грант рисками для фондов, чтобы помочь фондам общественной выгоды остановить и выявить мошенничество в отношении внешних грантов.

Работа и опыт ЕЦФ в данной области выявили, что все системы саморегулирования отражают конкретную обстановку, и, следовательно, нуждаются в обновлении по мере изменения ситуации. Их успех приходит с высокой степенью поддержки заинтересованных сторон. Проблемы в осуществлении свода правил/механизма саморегулирования не настолько велики (как можно было бы подумать) при контроле за соблюдением, насколько в наличие потенциала и ресурсов для разработки различных соответствующих инструментов, которые могут помочь организациям и их сотрудникам соблюдать свод правил. В этом смысле ответственность головных организаций и сетей заключается не в том, чтобы превратиться в устройство защиты или рейтинговые агентства, это не их роль, они должны быть посредниками и основными разработчиками. Кроме того, соответствие расходов (мониторинг, сертификация, раскрытие информации) не следует недооценивать. Соблюдение требований и практики должны быть пропорциональны размерам, деятельности и склонности к риску соответствующих организаций.

Ни при каких обстоятельствах соответствие требованиям, установленным правилами или положениями саморегулирования не должно препятствовать инновациям (или принятию рисков) фондов, и также не должно превосходить эффективность фондов, или их способности эффективно выполнять свою миссию общественной выгоды.

В этом контексте ЕЦФ выразил растущую озабоченность по поводу влияния политики безопасности и борьбы с терроризмом за последние годы на деятельность сектора и его грантополучателей.

ЕЦФ приветствует пять принципов предотвращения преступного использования НКО, предложенные Министрами юстиции ЕС во время встречи в декабре 2005 года, как хорошую основу для сотрудничества между ЕС, государствами-членами и сектором НКО по содействию прозрачности и подотчетности. ЕЦФ согласен с первостепенной важностью защиты целостности некоммерческого сектора от злоупотреблений и внешнего влияния, значения диалога между государствами-членами, некоммерческим сектором и другими заинтересованными сторонами, необходимости для государств-членов постоянно развивать знания относительно их некоммерческих секторов, и не в последнюю очередь с тем, что риск финансирования терроризма смягчается лучше, где существуют эффективные, пропорциональные меры контроля. Действительно, советы фондов, сотрудники и волонтеры имеют наилучшие возможности для разработки политик и практик по предотвращению, решению и разоблачению противозаконных действий.

Основным беспокойством Центра является потенциал развития подхода «всех под одну гребенку» и правил, оказывающих отрицательное влияние, которые, вероятно, перегрузят сектор и будут препятствовать международной деятельности фондов и их грантополучателей, включая важную работу по разрешению конфликтов.

Именно это будет в центре обсуждения во время Ежегодной Генеральной Ассамблеи (ЕГА) ЕЦФ и конференции в Белфасте в 2012 году, в которых примут участие около 600 лидеров фондов для изучения вклада фондов в достижение социальной справедливости, мира и прав человека.

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

Предотвращение злоупотреблений в секторе НПО в целях финансирования терроризма

Гарун Аталла, Директор Отдела финансов и услуг, Исламская помощь

После событий 11 сентября (2001 г.) распространение правил Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) на принятие мер по борьбе с финансированием терроризма (БФТ) было очевидным шагом. Финансовые институты и регулятивные органы уже привыкли к правилам, разработанным в целях противодействия отмыванию денег, добытых нечестным путем. Регулятивные органы и финансовые институты, а также НКО до сих пор пытаются понять, как защитить сектор, без ущерба для работы, проводимой в рамках данного сектора. Некоторые благотворительные организации, особенно мусульманские, пострадали и их зависимые бенефициары вместе с ними.

Роль финансовых институтов является наиважнейшей в противодействии отмыванию денег и борьбе с терроризмом. Данные учреждения не должны были стать единственным «игроком» на этой площадке, однако, в некоторых случаях, они стали самой влиятельной силой. Специальная рекомендация 8, касающаяся некоммерческих организаций (НКО) представила новые задачи для правительства, НКО и финансовых институтов. Данная статья вкратце рассмотрит некоторые из упомянутых задач.

Правительства

Чтобы справиться с требованием касательно ведения реестра всех НКО в стране, правительства прибегали к использованию существующих структур. Например, в некоторых странах министерства социального обеспечения вели реестр, а в некоторых это делали налоговые органы. Подход к регистрации и регулированию НКО сильно варьировал. Фактически, определение НКО настолько широко, что во многих странах существуют различные реестры, за ведение которых должны отвечать различные правительственные департаменты. Некоторые НКО регистрируются местными органами власти, тогда как другие регистрируются в национальном реестре. Некоторые благотворительные организации регистрируются специальными департаментами, так, например, департаментом образования, здравоохранения или социального обеспечения.

У некоторых стран возникли сложности с введением правил/законов в отношении сектора НКО. Разнородные рычаги государственного регулирования предлагают подходы, противоречащие друг другу, и в отсутствие консенсуса и уполномоченного регулятивного органа, продолжает поддерживаться статус-кво. В нескольких странах налоговые органы представляли собой наилучший источник получения информации, так как для получения налоговых льгот претендующим на них организациям необходимо представлять годовые отчеты в налоговые органы. Однако, не все организации имеют право на получение налоговых льгот, и в некоторых странах налоговые системы действуют с ограничениями. В некоторых странах отчетные материалы о руководящих структурах и о финансовых сделках НКО не были представлены ни в какой регулятивный орган, не говоря уже об отчетных записях в Реестре. В тех случаях, когда в качестве подхода было избрано сохранение статуса-кво, органами высшей власти стали подразделения финансовой разведки (ПФР) и банковские подразделения по соблюдению установленных правил. Предоставление в распоряжение НКО узкого пространства для деятельности вновь придало правительствам уверенность в том, что все хорошо. Однако же низкие оценки, полученные в рамках взаимной оценки ФАТФ, вызвали у них гнев. Реальность заключается в том, что они просто не соблюдали стандарты, однако посчитали, что достигли цели в отношении пресечения финансирования терроризма.

Правительствам было трудно справиться с данной проблемой, поскольку необходимо было изменить законодательство, роли департаментов, а в некоторых случаях, учредить новый департамент. При этом неожиданно возникшая необходимость регистрации всего объема организаций превратилась в административную проблему, с которой пришлось справляться многим странам. Регулятивный орган страны, в которой была введена обязательная регистрация всех НКО, сетовал по поводу объема работы, которую ему приходилось выполнять и на то, что его департамент не имеет возможности сосредоточиться на организациях с высоким уровнем риска. Многие НКО осуществляют свою деятельность за рамками внутренних границ

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

государства, в котором они расположены, что еще больше все усложняет. В рамках решения данного вопроса, правительствам пришлось разделить требования, предъявляемые к организациям, действующим исключительно внутри страны, и требования к организациям, действующим в международном масштабе, имеющим в данной стране местное подразделение. Отсутствие пропорционального регулирования ведет к применению излишне суровых методов, что сдерживает усилия НКО. Правительствам необходимо соблюдать требование СР 8 об учреждении единого информационного координационного центра, взамен множества департаментов, занимающихся анализом информации. Подразделения финансовой разведки взяли на себя инициативу по проведению анализа финансовых операций. Финансовые операции международных НКО часто мало понятны в отрыве от той деятельности, которой они занимаются. Чтобы поднять тревогу, нужно хорошо понимать данный сектор. Наилучшим источником информации в отношении злоупотреблений в секторе должны являться сами люди, работающие в соответствующих организациях, или члены общества, контактирующие с НКО. У широких кругов общественности просто нет открытого доступа к ПФР. Данная роль должна выполняться специализированным регулятивным органом. Ему необходимо просеивать информацию, чтобы отделять ложные заявления от жалоб, заслуживающих внимания. В обязанности регулятивных органов входит защита сектора от злоупотреблений, так же как и от ложных обвинений. ПФР и службы безопасности не уполномочены на выполнение последнего.

НКО

НКО столкнулись со многочисленными проблемами, пытаясь обеспечить соблюдение всех новых правил. Перед международными НКО, действующими под разными юрисдикциями, поставлена сложная задача по соблюдению правил, установленных в рамках данных юрисдикций, ответственных за деятельность НКО. Данный факт создал правовую и структурную проблему, которая продолжает создавать неудобства для многих НКО. Международным НКО потребовалось создать местный совет, подотчетный местным органам власти. НКО прибегали к сложным договоренностям, в целях поддержания права гарантировать соблюдение согласованных стандартов, а также своей обязанности по осуществлению надзора. Международные НКО часто получают лицензию на работу на несколько лет, при условии соблюдения строгих правил в отношении перерегистрации. Организациям начинают угрожать отказом в регистрации, в случае их участия в пропаганде или кампании касательно вопросов, которые правительства считают «неприятными». Данные вопросы могут включать защиту прав беспризорных детей или прочих социально незащищенных групп населения. Представьте школу или клинику, которой требуется дождаться своей очереди на перерегистрацию перед тем, как продлить контракты своим сотрудникам и предоставить информацию студентам или пациентам о возможности прекращения осуществления своей деятельности. В силу наличия конфликтов, бушующих во многих частях мира, некоторым организациям было предъявлено обвинение в связях с террористами, что является эффективным способом ограничения или прекращения деятельности благотворительной организации, весьма часто без проведения надлежащей правовой процедуры. В адрес благотворительных организаций весьма часто стали предъявляться обвинения в связях с террористами, и значительные ресурсы стали направляться на защиту репутации организаций. Новые определения «связей с террористами», списки лиц и организаций, объявленных вне закона, а также судебные дела в различных частях света предоставили юристам хорошую возможность «поупражняться». Огромное количество ресурсов, направляемых благотворительными организациями, в особенности ведущими мусульманскими организациями, на защиту своего имени и репутации, а также на соблюдение стандартов, отвлекают ресурсы от бенефициаров.

Обсуждая данную тему в ходе международной конференции, прошедшей в Канаде, я задал аудитории, которую составляли представители порядка 20-30 организаций из Северной Америки, вопрос, осведомлены ли они о необходимости производить проверку благонадежности партнеров; и выполняет ли в действительности кто-нибудь данное требование? Только трое представителей аудитории слышали о необходимости производить проверку благонадежности своих партнеров, и лишь одна организация производила такую проверку в ограниченном режиме. Хотя данный факт и опирается на отдельные примеры, а не на научные доказательства, тем не менее, он свидетельствует об отсутствии осведомленности определенного круга лиц в отношении данного сектора.

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...).» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

Принцип «Знай своего клиента», существующий в банковской среде, в рамках СР 8 был введен в отношении благотворительных организаций в интерпретации «Знай своего бенефициара» (KYB). Международные благотворительные организации оказывают помощь при возникновении необходимости. Большой риск для благотворительных организаций, в особенности для работающих в зонах конфликтов, а также для всего сектора, состоит в том, чтобы начать запрашивать у людей подробные личные данные. Каким образом благотворительная организация может осуществлять свою деятельность в развивающихся странах, несостоятельных государствах или зонах конфликтов, в которых нет регулятивного органа? Может ли благотворительная организация проникнуть на территорию, пострадавшую от стихийного бедствия, и начать там работу через несколько дней в целях спасения жизней людей, если ранее она не была зарегистрирована в данной стране? Как они могут открывать банковские счета и осуществлять быстрый перевод денежных средств?

Реальность работы, проводимой в области оказания благотворительной помощи, заключается в том, что организации собирают в настоящее время намного больше информации, чем они собирали когда-либо раньше, проводят проверку имен и организаций, отдельных лиц и поставщиков, неся при этом солидные затраты; и после всего этого регулятивные органы чинят им еще больше административных препятствий, чем когда-либо. Благотворительные организации, также как и регулятивные органы и финансовые институты, должны применять принцип пропорциональности в отношении той работы, которую они выполняют. Они не могут запрашивать у каждого отдельного бенефициара или донора его удостоверение личности, но они могут запросить реквизиты организаций, с которыми они сотрудничают, а также могут произвести проверку личных данных жертвователей крупных сумм. Благотворительные организации уже длительное время собирали информацию о возможностях и опыте работы своих партнеров. Данная практика является эффективным способом выявления организаций-прикрытий. Проверка благонадежности не является единственным эффективным инструментом.

Финансовые институты

В некоторых случаях, в странах, не учредивших регулятивный орган, правительства обращались за помощью в финансовые институты, в целях обеспечения неотвлечения средств на террористскую деятельность. Ожидалось, что финансовые институты будут играть роль контролирующих органов в отношении всех финансовых операций, и предусматривались значительные штрафы в случае невыполнения. Еще больше все усложняло то, что финансовые институты должны были защищать себя от судебных исков, подаваемых жертвами терроризма. От них ждали не только того, чтобы они выявляли лиц и организации, объявленных (-е) вне закона, но также и того, чтобы они предвидели потенциально проблематичных клиентов.

Все финансовые институты в процессе осуществления финансовой операции несли равную ответственность за проверки, не полагаясь на проверки, проводимые другими финансовыми институтами (авторитетными или же нет), участвующими в осуществлении данной операции. Это вынудило банки применить жесткий подход и привело к полному прекращению осуществления переводов из некоторых стран, за исключением тех случаев, когда данные переводы осуществлялись связанными с правительством организациями. Работа НКО была практически национализирована, что весьма негативно отразилось на бенефициарах, рассчитывавших на благотворительные пожертвования из данных стран.

Официальные способы сбора благотворительных пожертвований, не имели авторитетность независимых организаций занимающихся передачей средств, тем самым уменьшая часть потенциальных пожертвований. Можно предположить, что в обществах, где такие пожертвования являются обязательным религиозным сбором, средства переводятся через неофициальные каналы. Риски заставили банки отказаться от деятельности, поскольку оценка рисков соответствующей деятельности показала, что «игра не стоит свеч». Это привело только к тому, что люди стали заниматься благотворительной деятельностью, используя личные банковские счета. Наложение равной ответственности на банки в отношении осуществления операции привело к тому, что банки-корреспонденты стали полагаться на списки проверяемых лиц в большей степени, чем на информацию, полученную непосредственно от сторон, участвующих в операции, а также к отказу от операций на основании схожести имен, фигурирующих в документах по операции с именами в списках лиц, объявленных вне закона. Данное обстоятельство, соответственно,

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

привело к тому, что пострадали бенефициары, а также репутация НКО.

Несколько примеров из жизни помогут лучше проиллюстрировать возникшие проблемы:

1. Гуманитарный департамент Европейской комиссии (ЕЧНО) профинансировал создание Агентства по борьбе с гуманитарными катастрофами. Организация закупает припасы, и платит поставщику. Поставщик не получает свои деньги и, после попытки их получить, ему говорят, что денежные средства должны быть проверены Управлением по контролю за иностранными активами, в связи с фактом схожести имен с именами в списках лиц, объявленных вне закона. Проверка занимает месяцы, и работа затягивается. Беженцам своевременная помощь не предоставляется, в результате чего репутация организаций оказывается «подмоченной».
2. Перевод осуществляется финансовым институтом, действующим в стране, в отношении организации (А), действующей в Британии. Банк отказывается выполнить перевод, и после запроса донора сообщается о том, что благотворительная организация числится в списке. После разбирательств с банком, они понимают, что упомянутый список является списком политически значимых лиц. Данный список упоминался в негативной истории, прозвучавшей в каком-то источнике СМИ, таким образом увеличился потенциальный риск, связанный с организацией (А). Инцидент отбросил тень не репутацию организации. Организации (А) остается только поражаться количеству доноров, отказавшихся делать пожертвования.
3. Перевод осуществляется из Британии в местное отделение, находящееся в развивающейся стране. У банкиров в Британии и в стране-получателе имеется вся информация об организации, включая письмо от Управления по контролю за иностранными активами, подтверждающее, что она не числится в списке. Операция по переводу денежных средств прерывается на середине банком-корреспондентом, у которого, на тот момент, еще нет доступа к информации, а он несет ответственность за проверку данных на том же уровне, что и два других банка. (Данный последний сценарий имеет место каждую неделю). Проверка средств занимает от недели до месяца, негативно отражаясь на бенефициарах, сотрудниках и самой организации.
4. Операция по переводу денежных средств ООН на счет организации прерывается на середине финансовым институтом (банком), не являющимся ни банком ООН, ни банком организации (А). Они возвращают денежный перевод ООН, присвоив часть денег в виде сборов.

Рекомендации

1. Правительствам рекомендуется учредить агентство, несущее особую ответственность за регулирование и мониторинг сектора НКО. Накопленный опыт и профессионализм позволят сотрудникам агентства более успешно выявлять риски, более эффективно поддерживать взаимосвязь с обществом и осуществлять соответствующее совместное регулирование, способное защитить как общество, так и сам сектор.
2. Все представители сектора НКО должны отреагировать на данную проблему внедрением саморегулирования и стандартов, которые укрепят доверие к сектору. Невозможно переоценить значимость обеспечения прозрачности и подотчетности. Улучшение управления и обмен опытом от полученных уроков в рамках данного сектора весьма значимы для усовершенствования международных стандартов. В процессе признания организаций вне закона необходима большая прозрачность для того, чтобы организации имели возможность оспаривать обвинения в свой адрес.
3. Финансовые институты не должны обладать равной ответственностью в отношении осуществляемых операций. Лишь банк-отправитель и получатель должны производить проверку документов сторон операции, поскольку они имеют доступ к точной информации. Нет смысла в том, чтобы банки-посредники прерывали операцию на основании собственной проверки и оценки рисков; и банковским объединениям необходимо поддерживать открытый диалог с регулятивными органами, в целях обеспечения своих клиентов соответствующим уровнем услуг и того, чтобы принимаемые решения не были мотивированы страхом перед судебными разбирательствами.
4. Финансовым институтам не должно быть позволено взимать дополнительную плату за проведение расследований в отношении операций. Расходы должны распределяться на все операции, в целях пресечения фактов получения прибыли в связи с проведением расследования в отношении той или иной операции.

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

Прозрачность и Подотчетность Гражданского Общества в Контексте Терроризма

Достопочтенный Роллин ван Брукховен, Президент Международного комитета по делам организаций, занимающихся сбором средств (ICFO)

Адри Кемпс, Генеральный секретарь ICFO, Исполнительный директор, Центральное бюро по вопросам сбора средств (CBF)

Вводная информация

Как сказано в Международном журнале некоммерческого права, датированным сентябрем 2002 года, в статье под заголовком: Ответная реакция Благотворительной комиссии: «Трудно представить что-то, что могло бы подорвать веру общества в благотворительность в большей степени, чем подозрение в связях с террористами».

Вопрос был представлен нашему вниманию в ICFO, когда, в декабре 2001 года, после нападений, организованных «Аль-Каидой» в Центре мировой торговли, в Нью-Йорке, и в Пентагоне, в Вашингтоне, администрация Буша, в рамках войны с терроризмом, объявила правовую и финансовую войну группировкам, которые, как предполагается, оказывали помощь и поддержку спонсорам терроризма. В состав данных группировок изначально входили исламские группировки, которые, как сообщается, занимались сбором средств, направлявшихся в помощь боевикам, действующим на территории Палестины, Ирака, Афганистана и других конфликтных территорий на Ближнем Востоке.

Затем, Европейская комиссия провела конференцию в середине февраля 2009 года, представив исследование Европейского центра некоммерческого права (ECNL), рассматривающее Недавние общественные и саморегулирующиеся инициативы по повышению уровня прозрачности и подотчетности некоммерческих организаций в странах Европейского союза. В центре внимания данной конференции, прошедшей в штаб-квартире ЕС в Брюсселе, находился вопрос о поощрении обсуждений результатов данного исследования, его рекомендаций, и возможных последующих мер.

Многие вопросы, поднятые в ходе обсуждения повестки дня, возникли в связи с рекомендациями Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), и в особенности, Специальной рекомендацией VIII (CP8). В CP8 ФАТФ признала, что некоммерческие организации особенно уязвимы перед злоупотреблениями, связанными с финансированием терроризма. Так это или нет, подлежит обсуждений во многих развитых странах. Тем не менее, странам было предложено заняться рассмотрением адекватности их законов и правил по защите данного сектора от его неправомерного использования террористическими организациями, замаскированными под легальные некоммерческие организации, а также легальными организациями, используемыми в качестве каналов для финансирования терроризма, или же для сокрытия или маскировки скрытого отвлечения средств, предназначенных для законной деятельности, на осуществление деятельности террористическими организациями. В документе от 11 сентября 2002 года, озаглавленном: Борьба со злоупотреблениями в некоммерческом секторе, были представлены детальные рекомендации или примеры из передовой практики имплементации CP 8.

В январе 2009 года, Суд Европейского союза опубликовал свое решение в *Hein Persche v. Finanzamt Lüdenscheld*, рассматривающее вопрос вычета налога из пожертвования, передаваемого в неденежной форме налогоплательщиком, находящимся в одной стране, в благотворительную организацию, находящуюся в другой стране. Вкратце, Суд постановил, что законодательство государства-члена, отменившего вычет налога из пожертвования в пользу организаций, учрежденных и признанных в качестве благотворительных в другом государстве-члене, нарушает Статью 56 ЕС, потому что ограничивает свободное передвижение капитала, что рассматривается в статьях 56 и 60 ЕС. Данное правило применялось к заявленным пожертвованиям независимо от того, представляли ли они собой финансовые операции или являлись пожертвованиями, передаваемыми в неденежной форме. Несмотря на то, что данное решение никоим образом не было связано с возможным финансированием терроризма, мы полагаем, что будет сложнее выполнять цели, описанные в CP8, если страны не будут в состоянии оценить легитимность благотворительных организаций в других государствах-членах или определить, отвлекаются ли средства,

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

переданные на законные цели, на осуществление террористической деятельности.

Знайте Вашего Донора; Знайте Вашего Бенефициара

Был представлен ряд примеров, с целью продемонстрировать причину создания CP8 и саму проблему. 11 октября 2002 года в документе с описанием передовой практики проблема была изложена следующим образом:

К несчастью, выяснились многочисленные примеры, когда механизм сбора денежных средств в пользу благотворительности – например, сбор ресурсов у доноров и их перераспределение на благотворительные цели - использовался в качестве прикрытия для финансирования терроризма. В некоторых случаях, сама организация являлась явной фикцией, служившей лишь для переправки денег террористам. Однако часто злоупотребления в некоммерческом секторе происходят без ведома доноров, или даже членов правления и сотрудников самой организации, вследствие совершения должностного преступления работниками и/или управляющими, самостоятельно занимающимися отвлечением денежных средств. Помимо финансовой поддержки, некоторые некоммерческие организации также обеспечили прикрытия и логистическую поддержку для перемещения террористов и запрещенного оружия. Некоторые примеры осуществления деятельности подобного рода были представлены в Докладе ФАТФ о типах отмывания денег в 2001-2002 гг.; прочие представлены в приложении к данному документу.

Известна такая ситуация. Существует благотворительная организация по оказанию помощи и развитию, базирующаяся в Европе или северной Америке. Данная благотворительная организация признается организацией, которой полагаются налоговые льготы, в рамках законов соответствующей страны, в которой она находится, и ее деятельность может отслеживаться или не отслеживаться независимой, саморегулирующейся, неправительственной организацией, занимающейся мониторингом или аккредитацией, подобной тем, что являются членами ICFO. Посредством пожертвований от частных лиц, поступающих на детские нужды, и прочих усилий по сбору средств, она оказывает поддержку нескольким детским домам на территории сектора Газа. Данная благотворительная организация или консорциум подобных сотрудничающих благотворительных организаций, обладающих лицензией на осуществление деятельности на территории Палестины, могут владеть и управлять данными детскими домами.

В то время как Соединенные Штаты, Канада и страны Европейского союза характеризуют движение «Хамаз» как террористическую организацию, Организация Объединенных Наций, Россия и другие страны так не считают. Тем не менее, движение «Хамаз», помимо прочего, контролирующее территорию сектора Газа, может нести ответственность за детские дома, и также даже принимать во владение их имущество. Значительная часть средств от частных пожертвований, направляется на гуманитарные нужды, на которые они собирались на территории Северной Америки и Европы. Однако, поскольку деньги – вещь взаимозаменяемая, часть из них может оказаться в руках «Хамаз», а часть может быть потрачена на покупку оружия и снаряжения, коммуникационного оборудования, техники, медикаментов, получение виз и пр., используемых в борьбе с полицейскими силами ООН, израильскими войсками и прочими группами союзников.

Или же, в другом случае, во время наводнений в Пакистане летом 2010 года, потоки денежных средств поступали в НПО, участвовавшие в устранении разрушений от наводнений. Требования жертв наводнения о предоставлении пищи, таблеток, очищающих воду, крова, медикаментов, гигиенических наборов и бригад медиков, необходимых им просто, чтобы выжить, стали в массовом порядке поступать в правительственные учреждения и НПО. В перечень требований о помощи также входило предоставление дополнительного транспорта, в виде плотов, лодок, ослов, необходимого для доставки гуманитарной помощи, а также бригад медиков. Ранее группировки боевиков, действующие в Пакистане, не могли добиться особого успеха в деле оказания помощи беженцам. Но наводнение, гнев и недоверие к правительству Пакистана дали им возможность предложить свои услуги и помощь и завоевать доверие населения, пострадавшего от стихийного бедствия. Организация «Джамаат-ут-Дава» (Джуд), действуя от имени фонда «Фалах-э-Инсаният Пакистан», организовала приблизительно 29 лагерей помощи на ряде затопленных территорий. Согласно одному из отчетов, опубликованному газетой «Times of India», Джуд учреждала лагерь от своего имени до того момента, пока полиция не начала заниматься вымогательством денег.

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

Джуд заявила, что ежедневно обеспечивала пищей около 50000 выживших на территории всех четырех провинций и помогла 100000 выжившим. Помимо этого, она заявила о том, что раздала пакеты с пищей и прочими необходимыми вещами 8000 семей.

В ходе рассмотрения данных примеров возникает ряд вопросов в отношении прозрачности и подотчетности деятельности благотворительных организаций в свете СР8. Первым из них является вопрос о том, действуют ли благотворительные организации в соответствии с национальным законодательством. В случае с организациями, действующими на территории Европы и США, предоставляющими помощь сектору Газа, большинство из них осуществляет свою деятельность абсолютно легально, как в отношении сбора средств, так и в отношении предоставления гуманитарной помощи. Более того, многие организации подотчетны населению в отношении осуществления ими их деятельности, в соответствии с законодательством стран Европы и США, на территории которых они расположены. Многие страны требуют, чтобы внутренние благотворительные организации на законных основаниях осуществляли контроль и работали с юридическим лицом, в отношении которого они осуществляют перевод денежных средств. В Соединенных Штатах Америки налоговые органы не должны позволять производить вычет налога из пожертвований, поступающих во внутренние благотворительные организации, если данные внутренние благотворительные организации явно представляют собой каналы для перевода денежных средств на счета зарубежных организаций. В Европе, вероятно, результат может оказаться иным вследствие принятия Судом Европейского союза решения в *Hein Persche v. Finanzamt Lüdenschied*.

Иная ситуация сложилась в отношении оказания благотворительной помощи пострадавшим в результате стихийного бедствия в Пакистане, хотя так и не был выявлен тот факт, что Джуд осуществляла деятельность в нарушение законодательства Пакистана. Однако в международной прессе появлялись сообщения о том, что Джуд принимала участие в организации нападений в Мумбаи, Индия, и служила прикрытием для террористической организации «Лакшар-э-Тайба». В результате, могли возникнуть вопросы в отношении конечного использования средств пожертвований.

Во-вторых, существует простой вопрос касательно стандартов и осуществления мониторинга в отношении благотворительных организаций, а также касательно того, должен ли подобного рода мониторинг осуществляться какими-либо государственными агентствами, или же какой-либо независимой или саморегулирующейся организацией. При рассмотрении варианта осуществления правительственного мониторинга, следует ли применять уголовные, гражданские или же какие-то другие санкции? В данных случаях судебное преследование усложнено, поскольку, даже если разведка выявляет признаки поддержки террористов, во многих случаях весьма трудно, если не сказать невозможно, получить недвусмысленное доказательство, приемлемое для представления в судебном разбирательстве, того что, в конечном итоге, деньги оказались за рубежом в руках террористов, и что благотворительная организация была в курсе происходящего или же осознавала возможность подобного исхода. К тому же информация, полученная разведочными службами, может быть засекречена.

Так каков же выход из ситуации? Мы не убеждены в том, что надежда на государственное регулирование и мониторинг благотворительных организаций является универсальным решением. Именно в контексте развития трансграничной деятельности по сбору средств, механизмы независимого саморегулирования и мониторинга благотворительной организации могут способствовать, с позиции национальных интересов, выработке международных ответных мер по борьбе с отмыванием денег, финансированием терроризма, а также нецелевым использованием частных пожертвований благотворительным организациям. Такие меры предпочтительнее, чем выработка ответных мер отдельными государствами посредством осуществления активного регулирования и мониторинга данного сектора.

ICFO, являясь международным органом, объединяющим национальные мониторинговые организации, скоординировала усилия в деле повышения уровня прозрачности и подотчетности в отношении миллиардов денежных средств, получаемых от частных доноров и траченных на общественное благо. Мы полагаем, внимания заслуживает тот факт, что ФАТФ в своей Специальной рекомендации VIII в особенности порекомендовала, чтобы данный третий сектор, или сектор НПО, принимал меры по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма. ICFO занимается созданием сети на основании концепции доверия доноров, а не продвижением мер по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма.

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

Большинство членов ICFO использует метод присуждения печатей благонадежным благотворительным организациям, в качестве компонента схемы аккредитации, что может считаться инновационным методом контроля, в дополнение к законодательным или обязательным мерам по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма. ICFO избирает альтернативный метод осуществления контроля, на основе самостоятельно сформулированных стандартов и оценок, в целях обеспечения доверия доноров. Эффективность данного метода заключается в том, что, частично, он опирается на существующие структуры, в том числе, существующие законы и правила, аудиторскую службу, и возможность освещения в информационных программах СМИ. Авторы утверждают, что концепция «Знайте Ваших доноров, и знайте Ваших бенефициаров» может внести дополнительный вклад в осуществление успешного регулирования деятельности благотворительных организаций и поможет НПО укрепить доверие общественности к процессу сбора средств, если только власти не начнут применять концепцию для того, чтобы взять управление НПО и их стратегии под свой контроль, для достижения своих целей.

Гражданское общество и борьба с отмыванием денег/финансированием терроризма

Исторически, концепция гражданского общества может быть проблематичной с точки зрения борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, а также управления или государственного регулирования и мониторинга. Понятие гражданского общества, в общем, интерпретировалось в качестве одной из трех основ демократического и открытого общества. Как таковое, понятие гражданского общества интерпретируется как понятие, относящееся к добровольному коллективному действию, совершаемому в отношении общих интересов, целей и ценностей. Его институциональные формы отличны от государственных, семейных и рыночных. Следовательно, данный сектор отделен от правительственного и рыночного, не является частью правительства и не занимается распределением прибыли. Он представляет собой саморегулирующуюся, посредническую организацию или же группу организаций, действующую (-их) на добровольной основе, существующую (-их) между государством и гражданами.

Проблема возникает в случае, если многие виды деятельности организации гражданского общества (ОГО), такой как благотворительная организация, финансируются за счет пожертвований со стороны правительства, удовлетворяя потребность, которая, по мнению правительства, является важной и возможно даже является частью его собственных правительственных обязанностей, и соответственно, регулируется правительством, являясь связующим звеном между правительством и деятельностью благотворительной организации. По нашему мнению, ясно то, что если денежные средства из государственной казны должны использоваться для выполнения различных общественных или гуманитарных целей, которые правительство провозглашает частью своей обязанности по рациональному управлению вверенными ему деньгами, получаемыми через налоги, правительство правильно действует, требуя ОГО отчитываться за расходы и использованные денежные средства. Несомненно, такой учет включает определенные формы нормативного регулирования и предоставления отчетов посредством проведения аудиторских проверок, а также информации, касающейся работы данной благотворительной организации.

Однако какая-либо форма законодательного режима или режима нормативного регулирования также могла бы показаться подходящей для применения в отношении правительственных обязательств касательно потока денежных средств, проходящего через НПО, на той же основе, что и в отношении обязательств по защите граждан и выполнению обязательств в рамках СПЕЦИАЛЬНЫХ РЕКОМЕНДАЦИЙ ФАТФ ПО БОРЬБЕ С ФИНАНСИРОВАНИЕМ ТЕРРОРИЗМА. Например, Специальная рекомендация I постановила, что страны несут ответственность за выполнение резолюций ООН, касающихся предотвращения и подавления финансирования террористических актов, в том числе и Резолюции 1373 Совета безопасности. Также в Рекомендациях II, III и IV идёт речь о признании уголовно наказуемой деятельности по финансированию терроризма и связанной с ней деятельности по отмыванию денег, замораживанию счетов террористов и предоставлении информации о подозрительных сделках, связанных с финансированием терроризма. Рекомендации V, VI и VII, касаются призыва к налаживанию международного сотрудничества между нациями, регулирования перевода денежных средств, в том числе и банковских электронных переводов. Все данные функции правительства кажутся приемлемыми, как в отношении

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

борьбы с отмытием денег/финансированием терроризма, так и в отношении предотвращения случаев мошенничества в частном благотворительном секторе. Хотя ни одна из данных рекомендаций не связана конкретно с деятельностью некоммерческих организаций, они связаны с фактическим регулированием операций по переводу денежных средств настолько, насколько оно имеет отношение к деятельности некоммерческих организаций.

Мы не нашли ни одного доказательства того, что схема нормативного регулирования, введенная правительством, вместо схем нормативного регулирования независимых надзорных органов, повысила уровень прозрачности и подотчетности НПО, а также, что она выполнялась настолько, что повысила уровень доверия между донором и НПО, таким образом увеличив количество пожертвований. Благотворительные импульсы представителей общества, делающих пожертвования, основаны не только на том, регулируется ли данный сектор гражданского общества правительством, и обеспечил ли мониторинг, проводимый правительством, соответствие правилам, а также принципам свободы и эффективной деятельности организаций с тем, чтобы они в полной мере могли выполнять свои функции в гражданском обществе. Часто мы забываем о том, что благотворительное пожертвование – намного больше, чем просто финансовая сделка.

Доверие, основанное на информированности - основа доверия к деятельности благотворительных организаций

Во многих странах по всему миру законодательство требует введения государственной системы регистрации неправительственных благотворительных организаций, в особенности в тех странах, в которых законодательство предусматривает некоторые налоговые льготы в отношении данных организаций или налоговые последствия в отношении донора. В большинстве стран данная необходимость регистрации обеспечивает тот факт, что неправительственная благотворительная организация учреждена в целях обеспечения общественных благ и соответствует минимальным правовым требованиям в отношении регистрации. Подлинные стандарты подотчетности и этики, а также стандарты мониторинга редко ассоциируются с данным требованием.

Другой вопрос - вопрос об утверждении стандартов, способствующих повышению прозрачности, добропорядочности и развитию мониторинга неправительственных благотворительных организаций посредством осуществления процесса аккредитации. Например, стандарты ICFO охватывают пять основных областей деятельности международных НПО, или некоммерческих, общественных, частных организаций. В данные стандарты входит членство и ответственность руководящего органа, выполнение общественных целей, фискальный контроль и управление, выполнение практики по сбору средств и обеспечение доступа к информации общественности, например раскрытие информации о финансовой отчетности, прошедшей аудиторскую проверку. Важной целью при удовлетворении данных стандартов является обеспечение свободного доступа для представителей общества, доноров и получателей общественных благ к соответствующей и адекватной информации для того, чтобы дать им возможность, на основе полученной информации, принимать решения об организации, их отношения к данной организации и подотчетности средств, собираемых данной организацией. Стандарты, без проведения мониторинга, обеспечивают весьма незначительную гарантию донору в отношении прозрачности, добропорядочности и управляемости благотворительных организаций и прочих общественных, неправительственных организаций. Однако, равнозначно важно и то, что регулирующий орган, ответственный за установление стандартов и проведение мониторинга благотворительных организаций, с целью обеспечения соблюдения данных стандартов, обладает представлением о деятельности благотворительных организаций и доверием организаций, которые должны соблюдать стандарты и подвергаться мониторингу. В данной модели заложена идея взаимосвязи между НКО и мониторинговой организацией, на основе установления стандартов подотчетности и мониторинга, с целью обеспечения соблюдения данных стандартов. Для этого нужно быть в курсе новых методов и деятельности по сбору средств и, особенно в наш век динамичного развития технологий, применения практики по проведению мониторинга по всему миру и свободного обмена информацией с другими мониторинговыми и аккредитационными органами за пределами какой-то определенной страны.

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

Преимущества и недостатки правительственного и неправительственного мониторинга, являются предметом значительного интереса ICFO, и стали объектом частых обсуждений во многих странах, в особенности в странах, где происходит активное развитие благотворительного сектора. Многие виды деятельности по обеспечению общественных благ осуществляются благотворительными организациями и Церковью, или же религиозными сообществами. Ясно, что неправительственные организации стали социальной составляющей экономических и политических сил общества. Частные пожертвования по праву считаются важным фактором в обеспечении независимости благотворительного сектора. Одной из причин беспокойства является то, что такая независимость может быть нарушена за счет значительного финансирования со стороны государства, в особенности, в случае, если такие денежные средства направляются на выполнение правительственных задач. Хотя весьма важно защищать права доноров, также предполагается тот факт, что доноры, в общем, осведомлены о том, что они не защищены должным образом государством от действий мошеннического характера в процессе осуществления сбора средств, и что в конечном итоге, они обязаны ответственно подходить к своим пожертвованиям. Именно по этой причине во многих странах, в том числе и в странах, представляемых ICFO, были созданы частные и получастные мониторинговые организации и консультативные советы, такие как, разного рода саморегулирующиеся и аккредитационные органы. Эти мониторинговые и аккредитационные неправительственные органы создают мосты доверия между надежными НПО и представителями общества, являющимися донорами.

Одной из причин беспокойства для нас является то, что схемы государственного регулирования, включающие государственный мониторинг, предоставление информации в органы полиции в случаях подозрения на совершение потенциального мошенничества или подобного рода правонарушений, и отказ в регистрации или уголовное преследование, ведут к увеличению административных затрат. В частности, при использовании таких схем необходимы дополнительные бухгалтерские и юридические услуги, помимо тех, что обычно требуются для осуществления ответственного управления благотворительной организацией. Из опыта США, и, несомненно, многих других стран, видно, что в результате нормативных требований правительства возрастает потребность в дополнительных бухгалтерских и юридических услугах, помимо тех, что обычно требуются для выполнения требований в отношении обеспечения прозрачности, добропорядочности и прочих рабочих интересов благотворительной организации, в целях удовлетворения всех законных требований подобного рода. Также, исходя из определенного опыта и имеющихся данных, можно сделать заключение о том, что такие требования являются для общества слабой гарантией соответствия финансирования и деятельности благотворительной организацией, подобным законным требованиям. Это особенно верно, потому что многие доноры не имеют четкого представления о подобных законных требованиях и делают свои пожертвования в те благотворительные организации, которые им известны, услуги которых по обеспечению общественных благ они поддерживают, и в отношении которых у них имеется личный интерес. Тогда как многие крупные благотворительные фонды без труда способны брать на себя эти дополнительные затраты в силу того, что они составляют незначительную долю их административных затрат в соотношении с их общим количеством денежных средств, поступающих от пожертвований, большинство более мелких благотворительных организаций не могут продолжать работать и выполнять те функции, для осуществления которых они были учреждены, в силу того, что на них ложится дополнительное бремя правительственного регулирования и мониторинга, плюс затраты на оплату бухгалтерских и юридических услуг, которые не могли бы быть гарантированы иначе.

Заключение

Традиционный независимый мониторинг, выполняемый независимой организацией или же согласно саморегулирующейся схеме, в целях повышения доверия доноров, сосредоточен на успешном управлении НКО и их стратегиях по сбору средств и прозрачном предоставлении информации о своих доходах и расходовании денежных средств. Вопрос заключается в том, каким образом мы, широкие круги общественности и доноры, должны определить, что деятельность определенной НКО регулируется должным образом, а также, предоставляет ли данная НКО по запросу представителей общественности и доноров информацию о своих стратегиях и практике в отношении сбора, использования и расходования денежных

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

средств. Другими словами, возможно ли повысить уровень доверия между донорами и НКО, и возможно ли четко сформулировать понятные стандарты по успешному управлению и повышению уровня прозрачности и подотчетности, а также специальным методам сбора средств? Если возможно, то возможно ли осуществлять мониторинг деятельности НКО согласно таким стандартам, с целью повышения уровня доверия между донорами и НКО? Мы считаем, это возможно.

Стандарты, продвигаемые ICFO и его членами, могут помочь благотворительным организациям защитить самих себя от их вовлечения в мошеннические операции, операции связанные с отмыванием денег, а также с финансированием незаконной деятельности. Эти мосты доверия можно укрепить, если благотворительные организации готовы соблюдать схемы аккредитации, а также готовы подвергаться мониторингу, проводимому независимыми или саморегулирующимися мониторинговыми органами, такими как члены ICFO. В наше время развития глобализации, социальных СМИ, трансграничной деятельности по сбору средств в рамках Европейского союза, мосты доверия могут быть разрушены через создание на территории государств Европейского союза «свободных зон», где национальные системы мониторинга не применяются. При проведении независимого мониторинга должны учитываться местные законы, история, ценности, традиции и обстоятельства, но большей эффективности можно будет добиться, если благотворительные организации любой страны Европейского союза, при любых обстоятельствах, будут соблюдать стандарты в отношении основных процедур мониторинга. Благотворительность, поддерживаемая за счет пожертвований, может способствовать развитию и укреплению открытого гражданского общества, пока поддерживается доверие между благотворительной организацией, донором и общественностью. В новую эпоху развития социальных СМИ, весьма часто личные контакты и отношения заменяются посредством Интернета. Благотворительные организации должны поставить перед собой задачу, например, при использовании новых платформ социальных сетей, распознавать и отличать реальных доноров и бенефициаров от тех, кто выдает себя за таковых. Благотворительные организации, знающие своих доноров и бенефициаров, смогут наладить и укрепить отношения в нашем меняющемся мире. Авторы данной статьи рекомендуют странам, у которых нет своих моделей, включающим стандарты и методы мониторинга, для повышения уровня прозрачности и подотчетности, рассмотреть применение моделей подобных тем, что применяются членами ICFO, в целях укрепления доверия в гражданском обществе и сокращения возможности нецелевого использования средств.

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

Укрепление репутации и эффективности НПО: системы соответствия в саморегулировании гражданского общества

Майкл Хаммер, Исполнительный директор и Кристиан Лейборн, научный сотрудник, One World Trust

За последние десятилетия произошло значительное изменение в роли организаций гражданского общества (ОГО) и, в частности, неправительственных организаций (НПО)[1], а также их влиянии в обществе и политике. НПО являются сейчас крупными поставщиками важных услуг, влиятельными защитниками прав притесненных групп и компетентными советниками по государственной политике. По сути, они стали важными участниками в области национального и международного правления. Тем не менее, это новое влияние повлекло за собой большую проверку деятельности ОГО. По всему миру на ОГО оказывается давление, чтобы они были в большей степени подотчетными. Мотивы этих призывов, тем не менее, следует дифференцировать. Во многих случаях правительства, доноры и общественность просят НПО быть подотчетными в большей степени, исходя из интереса обеспечения эффективности и, в определенной степени, конкурентоспособности в использовании государственных средств. В других случаях давление связано с вопросами защиты от финансирования нелегальной и криминальной деятельности, и предотвращения мошенничества. Наконец, подотчетность используется некоторыми государственными органами для оправдания установления контроля над гражданским обществом, и ограничения пространства, в котором могут действовать организации гражданского общества, если их работа, связанная с защитой прав и демократизацией, противоречит правительственным интересам.

Независимо от мотивов, во всех случаях требования о подотчетности сконцентрированы на целом ряде элементов, включая открытость источников финансирования; прозрачный учет, чтобы показать, что средства используются для тех целей, на которые они были собраны, а также что их можно отслеживать в сложных каскадных партнерских отношениях; соответствие использования средств структуре ценностей организации и осуществление действий на благо общества, о которых заявляют организации. Все чаще у НПО также просят предоставить подтверждение эффекта их деятельности, быть более открытыми и рассказывать о неудачах и проблемах, демонстрировать, с кем они работают и на каком основании, какие группы они представляют и как.

Хотя некоторые НПО реагируют на эти вызовы и различные мотивы, рождающие их, разрабатывая личные и организационные ответы, такие как структуры знаний и подотчетности, другие собираются вместе на национальном, региональном и международном уровнях для разработки общих норм и стандартов, а также стимулирования передового опыта. Сюда входят кодексы поведения/этики и сертификационные схемы, шаблоны самостоятельной оценки, информационные услуги рабочим группам и схемы вознаграждения. Формы сотрудничества и саморегулирования на уровне секторов становятся для ОГО важными средствами в выстраивании общественного доверия к сектору, предотвращении излишне ограничивающих государственных законов и поддержке обмена опытом и знаниями [2].

Исследование, проводимое One World Trust по вопросам подотчетности и саморегулирования НПО с 2005 г., показывает, что среди организаций гражданского общества саморегулирование представлено более широко, чем считалось ранее, на основании более 365 инициатив, существующих или развивающихся в мире в настоящее время. Результаты исследования, опубликованные в 2008 г. в форме всемирной базы данных инициатив саморегулирования ОГО [\[ССЫЛКА\]](#), показывает, что во всех регионах мира ОГО объединяются на уровне секторов и подсекторов, чтобы определить общие стандарты и принципы, пытаясь стимулировать обучение, защитить политическое пространство сектора и добиться доверия сообщества и доноров.

И все же, хотя появление таких инициатив, как кодексы поведения и сертификационные схемы, является положительным моментом, разработка комплекса основных принципов или только структуры редко бывает достаточной для изменения подходов организации или предоставления убедительного сигнала качества. Также необходимо разработать механизмы, обеспечивающие мониторинг и, где необходимо, принудительное выполнение стандартов. Другими словами, требуется система соответствия.

Однако проблема в том, что, как показывает наше всемирное исследование, менее половины всех су-

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

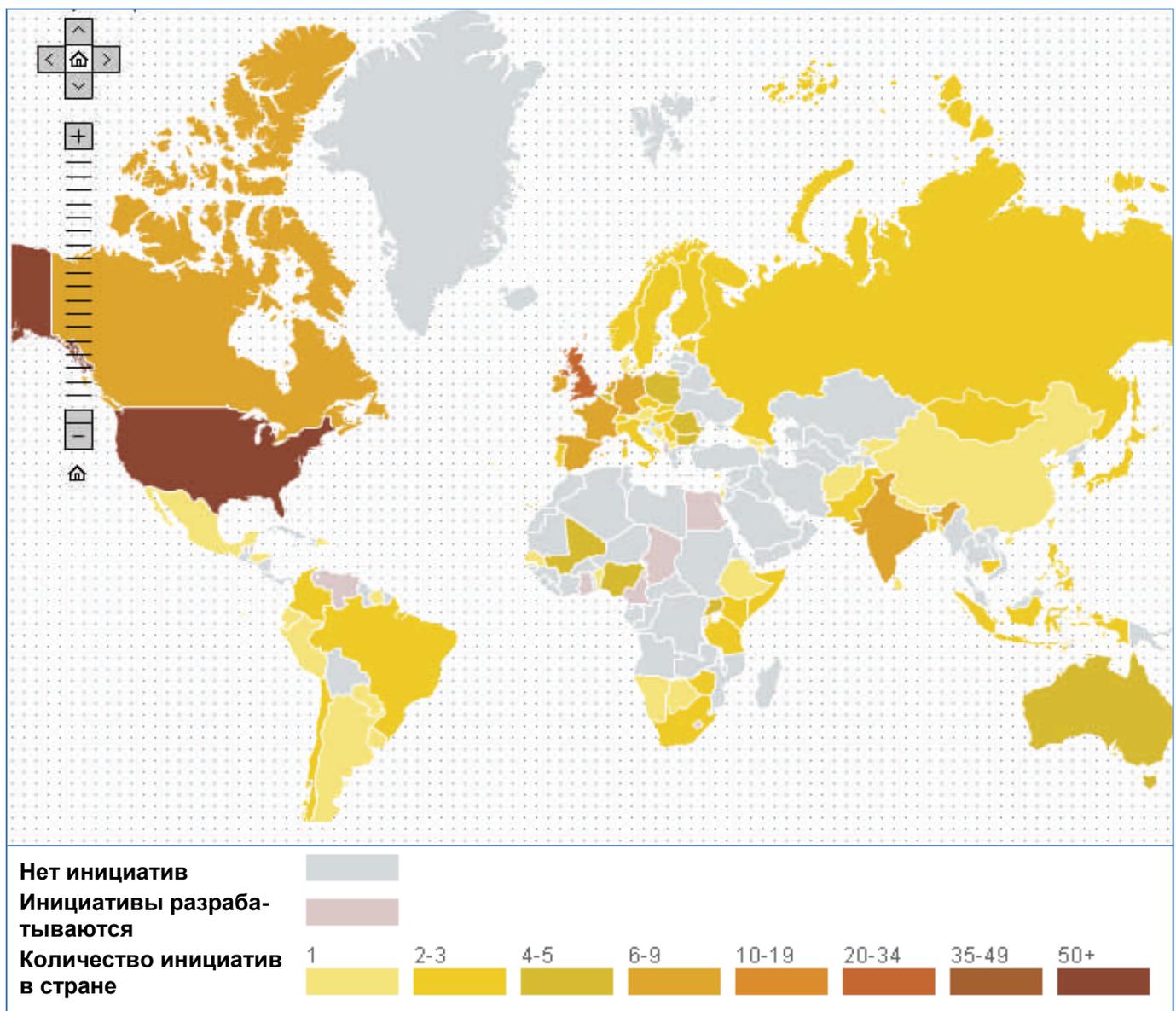
существующих на сегодня в мире инициатив саморегулирования ОГО (47%) обладают хоть какими-либо элементами системы соответствия, а среди самой распространенной формы саморегулирования – кодексов поведения – этот процент падает до 27%. Мы считаем, что этим поднимаются важные вопросы эффективности и доверия ко многим инициативам саморегулирования ОГО.

Несмотря на то, что разработка комплекса общих принципов является важным вкладом в обсуждение и улучшение эффективности, в целях обеспечения их влияния на практику, необходимо создавать поощрения для стимулирования их внедрения и принятия. При отсутствии этого процесс рискует производить воодушевляющие слова, не имеющие особого эффекта на то, как на самом деле работают ОГО.

Вызовы, связанные с саморегулированием

Возникновение инициатив саморегулирования в гражданском обществе, конечно, позитивное проявление, но все же они не гарантируют автоматически доверие к сектору и его подотчетность. На пути саморегулирования стоят две основные проблемы.

Рис. 1: географическое распределение инициатив саморегулирования ОГО в мире



«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

- Первая заключается в том, что саморегулирование по определению является добровольными. В отличие от организаций, регулируемых государством, они могут решать, участвовать или не участвовать в инициативе по саморегулированию. Поэтому, если инициатива не получит широкую поддержку внутри сектора, ее область действия и эффект могут быть ограничены.

Конечно, имеются репутационные стимулы для участия; например, быть членом кодекса поведения может стать сигналом качества для доноров и помочь организации выделиться в переполненном и конкурентном секторе. Точно также некоторые доноры требуют участия в инициативах саморегулирования, чтобы получить доступ к средствам. Однако в целом, в отсутствие доноров, требующих членства, возможность организаций присоединиться к саморегулированию или выйти из такой инициативы может стать препятствием для повышения стандартов во всем секторе.

- Второй проблемой является то, что для того, чтобы давать эффективный сигнал качества, инициативе саморегулирования нужно обеспечить соответствие всех членов ее положениям. Без этого к ней могут присоединиться организации низкого качества, которые будут подрывать доверие к инициативе.

Теория экономического клуба объясняет, что добровольные объединения и их правила эффективны, когда преимущества клуба достаточны для того, чтобы оправдать стоимость участия: для инициатив саморегулирования «клубные преимущества» представлены в форме узнаваемых показателей качества или «бренд», который отличает членов от не являющихся членами (Гугерти и Пракаш, 2008 г.).

Однако, в «Логике коллективных действий» (1965 г.) Манкур Олсон утверждает, что у членов клуба есть извращенные стимулы, чтобы уклоняться от ответственности соответствовать клубным стандартам, и что они склонны к бесплатному участию (получению клубных преимуществ без оплаты расходов). Это, в свою очередь, может подорвать доверие к клубу и уменьшить преимущества, которыми пользуются другие члены клуба. Как Олсон (1965 г.), так и Хардинг (1968 г.) утверждают, что для предотвращения бесплатного участия клуб должен установить препятствия, чтобы организации с низким уровнем качества не могли стать членами (у Кинга и Леннокса, 2000 г.), и что механизмы мониторинга и применения санкций являются важными средствами достижения этой цели.

Саморегулирование, системы соответствия и эффективность

Хотя и имеется несколько исследований по саморегулированию в секторе НПО, существующая литература предполагает, что системы соответствия являются ключом к обеспечению эффективности инициатив саморегулирования. Например, Беккерс (2003 г.) открыл, что Centraal Bureau Fondsenwerving (Центральное бюро по привлечению средств) в Голландии – сертификационная инициатива, предоставляющая НПО знак качества, если они соответствуют стандартам добросовестного управления и финансового менеджмента – повысило уровень общественного доверия к организациям, обладающим таким знаком. Автор предполагает, что присуждение подобного знака независимым органом являлось в этом главенствующим фактором, так как оно укрепило предполагаемое доверие к инициативе.

Дейл (2005 г.) в своем анализе 22 инициатив саморегулирования НПО открыл, что единственным важнейшим фактором в создании эффективной инициативы является обязательное обеспечение исполнения санкций, с возможностью лишения аккредитации, в частности, если аккредитация требуется организации для получения доступа к финансированию.

Подобным образом, Гугерти (2009 г.) в своем исследовании 32 некоммерческих инициатив саморегулирования по всему миру открыла, что ключевыми факторами в определении способности инициативы предоставить заинтересованным лицам, например, донорам, «сигнал качества», являлось наличие сертификационного процесса и публичное раскрытие обнаруженных проведенных оценок. Подобные оценки присутствуют и в литературе, анализирующей саморегулирование корпоративного сектора (например, в исследованиях Леннокса и Нэша (2003 г.); Риверы, де Леона и Кёрбера (2006 г.), а также Кинга и Леннокса (2000 г.) [3]).

Исследование саморегулирования в разных секторах в этой связи приводит к одним и тем же заключениям: предоставление надежного и достоверного сигнала качества зависит от способности инициативы

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

обеспечить соблюдение членами ее стандартов и исключать тех, кто пытается пользоваться преимуществами членства, не вкладывая необходимые ресурсы, и что ключом к этому является наличие системы мониторинга и применения санкций.

Что такое система соответствия?

Система соответствия – это комплекс механизмов, процессов и процедур, поддерживающих внедрение стандартов и/или принципов инициативы саморегулирования и защищающий ее надежность в целом. Она состоит из двух компонентов: проактивная либо реактивная функция мониторинга и механизм применения санкций (см. Таблица 1: Компоненты системы соответствия). На практике только кодексы поведения и сертификационные схемы могут включать механизмы соответствия. Шаблоны самооценки, рабочие группы, поставщики информации или схемы вознаграждений по своей природе не обязательно стремятся к работе с системами соответствия.

В проактивный мониторинг вовлечены организации, активно контролирующие и сообщающие о своем соблюдении принципов или стандартов, например, посредством самооценки, взаимооценки или оценки независимой стороной.

Реактивный подход к мониторингу означает, что инициатива исследует своего члена после получения информации о случае потенциального несоответствия через процедуру подачи жалоб.

Для укрепления своих систем соответствия некоторые инициативы используют как проактивный, так и реактивный мониторинг.

Таблица 1: Компоненты системы соответствия

Функция мониторинга			Механизм применения санкций
Подход	Метод оценки	Источник данных для оценки	
Проактивный мониторинг	Самооценка	Документарный	Рекомендации по коррекционным мероприятиям даются, но конфиденциально
	Взаимооценка	Интервью/ исследования/ рабочие визиты	Рекомендации по коррекционным мероприятиям даются и публично разглашаются
	Оценка независимой стороной	Оба	Налагается финансовый штраф
Реактивный мониторинг	Процедура подачи жалоб	Зависит от характера жалобы	Приостановка членства / исключение
			Исключение публично разглашается

Механизмы применения санкций

Хотя механизмы мониторинга важны в поддержке внедрения саморегулирования, вряд ли они смогут гарантировать соответствие сами по себе. В реальной жизни не все члены инициативы будут одинаково отдаваться его внедрению. Некоторые организации будут рады получать репутационные преимущества

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

от участия, не вкладывая необходимые ресурсы в обеспечение соответствия. Чтобы решить эту проблему и, в свою очередь, защитить доброе имя инициативы, некоторые схемы саморегулирования разработали механизмы применения санкций при несоответствии.

В Таблице 1 описаны пять основных типов механизмов применения санкций; каждый устанавливает организациям все более жесткие наказания за несоответствие. Во многих инициативах они представлены разными шагами в процессе эскалации, где санкции растут в прогрессии, если член не реагирует на наказание. Самой мягкой формой санкций являются просто рекомендации по коррекционным мероприятиям органа, осуществляющего администрирование инициативы саморегулирования, и предоставление члену рекомендаций по улучшению. В большинстве случаев рекомендации, данные администрирующим инициативу органом организациям-членам хранятся в тайне, но бывают случаи, когда они публично разглашаются. Другим видом механизма принудительного исполнения является наложение финансовых штрафов в тех случаях, когда член не следует принципам. Самой жесткой формой санкций является приостановка членства, после которой наступает исключение. В инициативах, использующих такой механизм, членство может быть приостановлено до тех пор, пока член не разрешит вопросы несоответствия. Однако после определенного периода времени, если организация не принимает никаких действий, членство аннулируется. Суровость наказания также может быть увеличена на счет опубликования применения санкций к несоответствующему члену.

Системы соответствия для саморегулирования ОГО: существующие примеры

Из 365 инициатив саморегулирования в базе данных One World Trust в целом 263 инициативы попадают в категории кодексов поведения или сертификационных схем, которые были определены как подходящие для анализа в отношении систем соответствия. Однако, из них только 123 (47%) на самом деле имеют некоторые компоненты системы соответствия, как изложено выше.

Кодексы поведения

Самым ярким обнаружением исследования является то, что хотя кодексы поведения являются самой распространенной формой саморегулирования, только 41 из 149 указанных (27,5%) обладают элементами системы соответствия. Это значит, что у подавляющего большинства (72,5%) отсутствуют способы мониторинга или принуждения к следованию установленным ими стандартам и принципам. Этим поднимаются важные вопросы эффективности многих существующих кодексов поведения в совершенствовании практики среди ОГО и предоставлении достоверного сигнала качества таким заинтересованным лицам, как доноры и общество.

Среди кодексов поведения с системой соответствия процедуры подачи жалоб являются самым распространенным механизмом мониторинга, используемым 37-ю инициативами. Следующим по распространенности механизмом является самооценка, используемая 15-ю инициативами, после которой идет независимая оценка (5 инициатив) и взаимооценка (2 инициативы).

Что важно, в большинстве кодексов поведения отсутствуют механизмы применения санкций (113). Это значит, что в большинстве случаев отсутствуют положения о наказании членов, постоянно нарушающих принципы кодекса. Опять же, это указывает на серьезный недостаток в системах соответствия большей части кодексов поведения.

Большинство кодексов, имеющих систему соответствия, используют сочетание механизмов мониторинга и применения санкций. Одним из самых распространенных вариантов является наличие процедуры подачи жалоб вместе с механизмом исключения членов (используется в 17 кодексах поведения). Например, в схеме саморегулирования Комитета стандартов привлечения средств (FRSB) в Великобритании административный орган инициативы расследует жалобы в отношении своих членов, направленные внешними заинтересованными лицами и работает с такими НПО для разрешения спора. Если FRSB удовлетворяет жалобу, Комитет может потребовать от данной благотворительной организации извинений, а также отзыва оскорбительного материала или стратегии привлечения средств. В крайних случаях, если такие требования не удовлетворяются, FRSB оставляет за собой право приостановить

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

членство этой благотворительной организации.

Другой распространенный вариант – когда организации оценивают себя на соответствие кодексу поведения, но процедура подачи жалоб также используется для мониторинга соответствия (также используется 17-ю кодексами поведения). Кодекс поведения для организованной добровольной работы организации «Словенская филантропия» (Slovenska Filantropija) является одним из таких примеров. Для мониторинга соответствия члены самостоятельно оценивают себя на соответствие кодексу, при этом, если кто-либо считает, что организация-член не соответствует принципам, они могут сообщить об этом Комитету по рассмотрению жалоб Slovenska Filantropija.

Сертификационные схемы

Принимая во внимание характер сертификационных схем, неудивительно, что все 82 инициативы, определенные с помощью нашего исследования, обладают элементами системы соответствия.

В отличие от кодексов поведения, самой распространенной формой механизма мониторинга для сертификационных схем является независимая оценка: 60 инициатив (74%) используют независимую оценку, либо саму по себе, либо в сочетании с другими механизмами мониторинга (см. далее).

Только 6 сертификационных схем (7%) просто требуют от организаций проведения самостоятельной оценки соответствия, и только одна полагается исключительно на процедуру подачи жалоб для мониторинга деятельности своих участников.

Более половины проанализированных сертификационных схем (47) угрожают несоответствующим членам санкциями, такими как приостановка участия или исключение, хотя только девять (11%) оставляют за собой право публиковать информацию о приостановке.

Говоря о механизмах применения санкций, у всех сертификационных схем де-факто есть средства наказания членов, не соответствующих ее стандартам, так как они могут отказаться продлевать сертификацию организации после ее истечения. Тем не менее, наше исследование показывает, что у 35 сертификационных схем (43%) отсутствуют механизмы применения санкций, если во время периода действия сертификата будет иметь место неблагоприятная деятельность.

Среди сертификационных схем самым распространенным способом обеспечения соответствия является использование только независимого мониторинга (в 23 сертификационных схемах, или 28%). Например, Комитет по сотрудничеству Камбоджи (КСК) предлагает сертификат по соответствию его Кодексу этических принципов и минимальных стандартов для НПО в Камбодже. НПО подают документы в КСК, который проводит визит в организацию, сделавшую заявку на сертификат. Сертификат действителен три года: претенденты, не соответствующие стандартам, проходят программу повышения компетентности, а затем они снова могут подать заявку.

Следующий распространенный вариант – использование независимого мониторинга вместе с системой рассмотрения жалоб и угрозой санкций (22 случая, или 27%). Один из таких примеров – стандарт «Инвестирование в добровольцев» в Великобритании. Это стандарт сертификации для организаций, вовлекающих в свою работу добровольцев, охватывающий все сферы участия добровольцев, начиная с отбора и равных возможностей до обучения и поддержки. Процесс сертификации начинается с проведения организацией самооценки своей работы, которая затем проверяется внешним независимым оценщиком. Комитет по рассмотрению жалоб рассматривает жалобы, поданные на членов, имеющих сертификаты. Если Комитет придет к заключению, что организация не соответствует стандартам, она получает рекомендации по улучшению, которые должны быть выполнены в определенный срок, либо сертификат будет отозван.

Преимущества и сложности различных систем соответствия

Хотя мы утверждали, что системы соответствия являются ключом к укреплению доверия и обеспечению эффективности инициатив саморегулирования, необходимо понимать институциональную структуру кодекса поведения или сертификационной схемы в том контексте, в котором они разрабатывались.

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

Таблица 2: Преимущества и сложности различных механизмов мониторинга и применения санкций

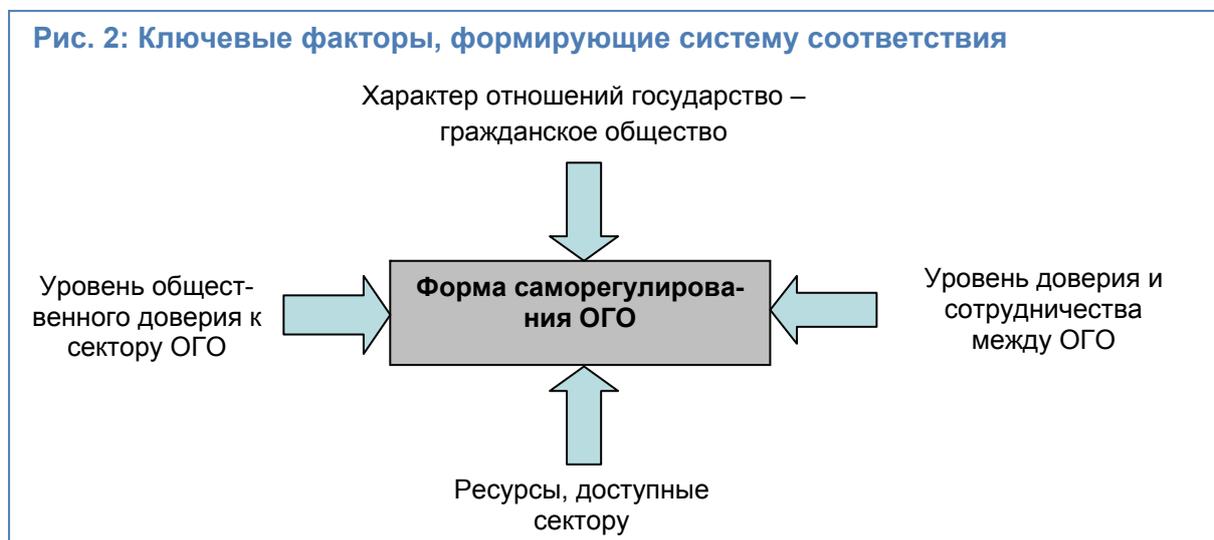
	Вид	Преимущества	Сложности
Механизмы мониторинга	Самооценка	<ul style="list-style-type: none"> • Стимулирует ответственность за процесс оценки • Менее затратный, чем взаимо-оценка и независимая оценка 	<ul style="list-style-type: none"> • Обеспечение правдивости организаций • Честность оценки может быть поставлена под сомнение внешними заинтересованными лицами
	Взаимооценка	<ul style="list-style-type: none"> • Более независимый процесс, чем самооценка • Стимулирует организации делиться своим опытом и учиться друг у друга 	<ul style="list-style-type: none"> • Члены могут неохотно критиковать своих коллег • Оценивающая организация должна желать посвятить этому необходимое время и ресурсы • Требуется крепкая основа доверия между организациями • Оценка имеет смысл только между подобными организациями
	Независимая оценка	<ul style="list-style-type: none"> • Независимая оценка более достоверна • Внешняя оценка может определить проблемы, которые сложно заметить изнутри организации 	<ul style="list-style-type: none"> • Процесс оценки может быть дорогостоящим • Получение сертификата может придать организации ложное чувство безопасности
	Процедура подачи жалоб	<ul style="list-style-type: none"> • Относительно низкая стоимость организации и ведения 	<ul style="list-style-type: none"> • Раскрывает случаи несоответствия лишь при поступлении жалоб • Общество/заинтересованные лица должны знать о процедуре подачи жалоб
Механизмы применения санкций	Рекомендации, данные конфиденциально	<ul style="list-style-type: none"> • Позволяет члену исправить ошибки, основываясь на процессе обучения 	<ul style="list-style-type: none"> • Члены могут игнорировать рекомендации
	Рекомендации, разглашаемые публично	<ul style="list-style-type: none"> • Стимулирует членов исполнять рекомендации, создавая общественное давление 	<ul style="list-style-type: none"> • Может подорвать общественное доверие к сектору
	Финансовый штраф	<ul style="list-style-type: none"> • Действует как сильный сдерживающий фактор для несоответствия 	<ul style="list-style-type: none"> • Будет эффективным только в том случае, если стоимость штрафа будет превышать преимущества бесплатного участия
	Приостановка членства/исключение	<ul style="list-style-type: none"> • Действует как сдерживающий фактор для бесплатного участия • Устраняет членов с низкими результатами из инициативы 	<ul style="list-style-type: none"> • Организации-членами рассматривается как чрезмерное
	Исключение, разглашаемое публично	<ul style="list-style-type: none"> • Демонстрирует строгость инициативы общественности 	<ul style="list-style-type: none"> • Может подорвать общественное доверие к сектору

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

Инициатива должна взвесить относительные преимущества и сложности включения различных механизмов соответствия в свете множества факторов, таких как доступные ресурсы на развитие и администрирование инициативы саморегулирования и уровень координации и сотрудничества в секторе ОГО. Например, хотя внешний наблюдатель может видеть отсутствие механизма мониторинга для кодекса поведения в стране X как подтверждение его неэффективности, до недавнего времени сектор мог быть очень фрагментирован; поэтому разработка кодекса может считаться большим достижением, а члены могут ревностно исполнять его положения. Это не значит, что в будущем не нужно разрабатывать механизмы мониторинга, но в данный момент вера в добросовестность участников может быть самым лучшим подходом к повышению эффективности. Со временем, когда принципы станут более понятны и получают широкое распространение, могут быть разработаны механизмы мониторинга и принудительного исполнения.

Поэтому в следующем разделе представлен анализ преимуществ и сложностей, связанных с разными механизмами мониторинга и применения санкций. Резюме этого анализа можно найти на Рис. 2.

Рис. 2: Ключевые факторы, формирующие систему соответствия



Ключевые факторы формирования системы соответствия

Обдумывая эти выводы, можно определить четыре ключевых фактора, которые формируют и влияют на структуру системы соответствия: доступные ресурсы, характер отношений между гражданским обществом и государством, общественное доверие к сектору, и доверие и сотрудничество внутри сектора (см. Рис. 2: Ключевые факторы формирования системы соответствия). Для организации, пытающейся создать новый кодекс поведения или сертификационную схему, либо пересмотреть и усовершенствовать существующую, эти факторы могут стать полезной основой при выборе подхода.

Доступные ресурсы: Чем больше компонентов содержит система соответствия, тем дороже обходится управление ею. Такие механизмы, как независимая оценка, дороги в реализации. Сертификационные схемы обычно требуют от потенциальных организаций уплаты вступительного взноса для покрытия расходов процесса аудита. Даже основанные на самооценке инициативы, хотя и относительно не такие дорогие, при хорошем исполнении все-таки требуют от организаций выделения персонала и финансовых ресурсов для анализа и сбора внутренних данных. Такие расходы могут создавать препятствия как для органов, разрабатывающих механизмы соответствия, так и для потенциальных организаций, если им придется нести расходы на мониторинг. Форма, которую примет система соответствия, будет создаваться как ресурсами, имеющимися у организации, иницирующей схему, так и ресурсами потенциальных участвующих агентств.

Отношения между гражданским обществом и государством: Политический контекст также формирует тот вид, который принимает система соответствия. В некоторых странах организации гражданского общества разработали саморегулирование в ответ на угрозы или действия правительства по введению ограничительного законодательства. В частности, в очень враждебной среде, где доводы в пользу подотчетности используются в целях ограничения деятельности НПО и их участия в процессах управления, любая

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

инициатива, разработанная сектором, должна выглядеть заслуживающей доверия в глазах правительства, иначе она не будет иметь желаемого влияния. Поэтому она должна давать сильный сигнал о том, что государственное регулирование не требуется, и что сектор саморегулируемый. В таких обстоятельствах разработка сильных механизмов соответствия может быть политической необходимостью, но также может нести риски инструментализации. В других ситуациях, где отношения между гражданским обществом и государством более дружелюбные, стимулы, предлагаемые правительством сектору для саморегулирования, могут сформировать характер системы соответствия в направлении более слабой формы. В некоторых странах правительство дает доступ к средствам или другим преимуществам, зависящим от соответствия определенному ряду стандартов, разработанному сектором: в таких ситуациях появляются сильные независимые сертификационные схемы. Это происходит потому, что делегируя государственные полномочия некоммерческой организации или предоставляя им деньги налогоплательщиков, правительство должно быть уверенным, что стандарты соблюдаются.

Общественное доверие к сектору: Завоевание общественного доверия – еще один фактор, формирующий подход инициативы к соответствию. Если доверие общественности к сектору невысокое, например, из-за случаев мошенничества при привлечении средств или неправильного использования средств для фиктивных целей, саморегулирование должно рассматриваться как предоставляющее такой уровень строгости, который обеспечивает соблюдение основных стандартов. В ситуациях недостаточного общественного доверия к сектору кодекс поведения, не имеющий какой-либо формы системы соответствия, не будет достаточным. Исследования влияния сертификационных схем, включая знак качества в привлечении средств (Беккерс (2003 г.)), обнаружили, что члены общественности чувствовали больше доверия к сертифицированным благотворительным организациям, и они также получали больше пожертвований.

Доверие и сотрудничество внутри сектора ОГО: Саморегулирование также может быть сформировано уровнем доверия и сотрудничества, существующими между самими ОГО. Механизмы мониторинга требуют, чтобы организации-члены по своей воле позволяли внешним сторонам изучать себя, будь то орган, администрирующий инициативу, такая же организация или независимый агент. Для этого необходимо, чтобы организации доверяли процессу и всем, участвующим в нем. В среде, где существует сильная конкуренция за финансирование между НПО, выставление слабых сторон организации на всеобщее обозрение или даже подобной организации, может быть использовано против нее. Координация в секторе также может быть важна. Зонтичная группа/ассоциация ОГО, обладающая легитимностью в секторе, может играть ценную роль, координируя и направляя процесс развития инициативы саморегулирования. В отсутствие такого органа усилия по развитию саморегулирования могут быть разрозненными.

Выводы

В настоящей работе описаны различные существующие подходы к мониторингу и принудительному обеспечению соответствия принципам и стандартам, установленным инициативами саморегулирования ОГО, а также преимущества и сложности, с этим связанные. Однако проблема в том, что, как показывает наше исследование, менее половины всех существующих на сегодня в мире инициатив (47%) обладают хоть какими-либо элементами системы соответствия, а среди самой распространенной формы саморегулирования – кодексов поведения – этот процент падает до 27%.

Существующее исследование саморегулирования как в секторе НПО, так и в корпоративном секторе, указывает на сильную связь между существованием систем соответствия и эффективностью саморегулирования. Поэтому выводы нашего исследования поднимают серьезные вопросы способности многих существующих инициатив саморегулирования ОГО усовершенствовать используемую практику в секторе или помочь в установлении доверия с обществом и донорами.

Составление кодекса с привлечением всех заинтересованных сторон, безусловно, поможет в содействии его принятию, но все-таки этого недостаточно: стимулы и иногда санкции также необходимы, при этом необходимо вкладывать достаточно много интеллектуального труда и ресурсов, чтобы определить, что должно случиться после того, как будет разработан комплекс принципов, стандартов или базовых структур. Поскольку, как показывают наше и другие исследования, без систем для мониторинга и принудительного обеспечения соответствия, инициативы саморегулирования вряд ли смогут иметь какой-либо

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...).» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

значительный эффект на организационное поведение и практики.

Обзор существующих инициатив саморегулирования, включающих элементы систем соответствия, показывает, что имеется множество вариантов, которые могут служить в качестве основы для развития соответствующих инициатив должным образом. И все же критически важно делать верные выводы о проекте при рассмотрении контекста политического управления и формальной нормативно-правовой базы, в которой происходит саморегулирование. Не всегда сильнейшие системы соответствия будут лучшими, а гражданскому обществу следует избегать передачи контроля над инициативами саморегулирования правительствам и донорам во избежание рисков того, что, намеренно или ненамеренно, инициативы саморегулирования станут инструментами, которые можно использовать для реализации политически мотивированного контроля над организациями. Задача заключается в том, чтобы найти лучше всего подходящий к обстоятельствам подход, позволяющий инициативе удовлетворить требования различных заинтересованных лиц, в то же время сохраняя контроль над инициативами в гражданском обществе.

Саморегулирование ОГО – быстро развивающаяся сфера: Открытый форум по эффективности ОГО определил общие принципы эффективности и качества для ОГО во всем мире, все больше и больше инициатив находятся в процессе разработки на национальном и международном уровнях, а многие доноры финансируют инициативы саморегулирования ОГО как часть своих усилий по повышению компетентности и поддержке создания среды для функционирования гражданского общества. Саморегулирование, при поддержке соответствующих методов мониторинга и применения санкций, может быть мощным оружием в совершенствовании подотчетности и эффективности ОГО, в то же время обеспечивая гражданскому обществу возможность развиваться и стать признанным и легитимным партнером в управлении.

Использованная литература

- Bekkers, R «Trust, Accreditation, and Philanthropy in the Netherlands» *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* (2003 г.), Выпуск 32 стр. 596-615
- Dale, H. P. (2005 г.) «Study on models of self-regulation in the nonprofit sector» Доклад для Национального центра филантропии и законности, Независимый сектор
- Gugerty, M (2009 г.) «Signaling Virtue: voluntary accountability programs among nonprofit organizations» *Political Science Quarterly*, Выпуск 42 стр. 243-273
- Gugerty, M и Prakash, A (2008 г.) «Volume Overview and Chapter 1» in *Nonprofit Accountability Clubs: Voluntary regulation of Nonprofit and Nongovernmental Organisations*, не опубликовано
- King, A и Lennox, M. (2000 г.) «Industry Self-Regulation without Sanctions: The Chemical Industry's Responsible Care Program», *The Academy of Management Journal*, Выпуск 43:4 стр. 698-716
- Lennox, M. и Nash, J. (2003 г.) «Industry Self-regulation and Adverse Selection: a Comparison Across Four Trade Associated Programs», *Business Strategy and the Environment*, Выпуск 12 стр. 342-356
- Lloyd, R., Calvo, V. и Laybourn, C. (2010 г.) «Ensuring Credibility and Effectiveness: Designing compliance systems in CSO self-regulation», *Briefing Paper*, номер 127, One World Trust, Лондон
- Rivera, J., de Leon, P. и Koerber, C. (2006 г.) «Is Greener Whiter Yet? The Sustainable Slopes Program after Five Years», *The Policies Studies Journal*, Выпуск 34:2 стр. 195-221
- Warren, S и Lloyd, R. (2009 г.) «Civil Society Self Regulation: the global picture», *Briefing paper*, номер 119, Лондон: One World Trust

Примечания

- [1] В отличие от более широкой группы ОГО мы дали определение НПО как «юридически, экономически и организационно более развитые организации, часто действующие в виде зарегистрированных юридических лиц, имеющие персонал и работающие на национальном либо международном уровне».
- [2] Для получения более подробной информации о движущих силах и преимуществах саморегулирования см. Варрен С. и Ллойд Р. (2009 г.)
- [3] Для обсуждения литературы по корпоративному саморегулированию, пожалуйста, см. Ллойд Р., Кальво В и Лейборн К. (2010 г.)

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

Размышления за рамками установленных стандартов: Более широкий взгляд на НКО и борьбу с терроризмом

Джеймс Шоу-Гамильтон, Директор, Гуманитарный форум

Наводнения в Пакистане в 2010 году выявляют некоторые проблемы, которые нам необходимо решать, как международному сообществу. Группы, фигурирующие в списках террористических организаций, афишировали тот факт, что они были первыми на месте событий – равно как и после землетрясения в Кашмире в 2005 году – а также в других случаях, когда международные некоммерческие организации (НКО) не могут обеспечить незамедлительное реагирование на интенсивное развитие или потребность в оказании гуманитарной помощи; местные НКО не обладают достаточными для этого возможностями, а Правительства и прочие поставщики гуманитарной помощи не обладают навыками в подобном деле.

Мы вредим сами себе? Могут ли политические стратегии, направленные на противодействие финансированию терроризма (ПФТ) через НКО, подрывать более обширные цели борьбы с терроризмом (контртерроризм - КТ)? [1]. Существует огромная потребность в гуманитарной помощи, террористические организации готовы приписать себе заслуги по оказанию гуманитарной помощи – а также гуманитарные и политические последствия в виду того, как выполняются правила ПФТ. Поддержка развития более сильного, прозрачного и подотчетного сектора НКО весьма важна в более широком контексте борьбы с терроризмом. Взгляд на НКО сквозь призму подотчетности упускает из виду реальность: мы не можем изменить ни уровень потребности в гуманитарной помощи, ни настоятельный призыв оказать благотворительную помощь. Слабое регулирование и исполнение мер ПФТ может воспрепятствовать осуществлению деятельности НКО, в особенности гуманитарными НКО, и создать вакуум, в котором группы террористов и насильственных экстремистов смогут присвоить себе заслуги по оказанию гуманитарной помощи. Правительства должны выработать сбалансированный подход к регулированию НКО, и начать налаживать консультации и партнерские отношения с развивающимся сектором. Сам по себе сектор НКО должен поделиться успешной практикой и утвердить стандарты.

Решающее значение имеет выбор правильного момента. В первые месяцы 2011 года народные восстания, охватившие многие ближневосточные и североафриканские страны, создали новую возможность пересмотреть взгляды на отношения, существующие между Правительством и гражданским обществом данных регионов. Данные взаимоотношения жизненно важны во всех странах.

Признание противоречивого давления

Международные стандарты ПФТ [2] применяются во всех странах, но Правительству каждого государства самому предстоит решать, каким образом обеспечивать выполнение данных стандартов. Жизненно важно обеспечивать выполнение данных стандартов таким образом, чтобы не нарушать процессы развития и оказания гуманитарной помощи, иначе ПФТ может подорвать КТ.

Сейчас потребность в социальном обеспечении и гуманитарной помощи, возможно, стоит более остро, чем когда-либо, ввиду снижения количества доступных ресурсов. В 2010 году, произошло 373 стихийных бедствия, вследствие которых погибло более 296,800 человек, пострадало около 208 миллионов человек, издержки же в связи с ними составили около 110 миллиардов долларов США [3]. Управление ООН по координации гуманитарных вопросов (УКГВ) обращает внимание на «повышение уязвимости населения и увеличение масштабов стихийных бедствий» [4], в то время как Генеральный секретарь обращает внимание на «неприемлемо низкие темпы» улучшения уровня жизни бедных слоев населения [5].

Международное сообщество и Правительства западных государств не могут справиться с данными проблемами самостоятельно. Правительства всех государств сталкиваются с проблемой снижения налоговых поступлений и, соответственно, бюджета, выделяемого на важные социальные нужды. В то же время, затраты на развитие часто возрастают вследствие изменения курсов обмена валют, повышения уровня безработицы и цен на продовольствие. Вместе с тем, усиливается надежда на Правительства в связи с тем, что уже в 2015 году срок достижения Целей развития тысячелетия подходит к «концу», а также в виду международных обязательств относительно эффективности внешней помощи.

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

Также следует поприветствовать соблюдение Правительствами государств «Большой восьмерки» обязательства выделять 0,7% своего ВВП на оказание помощи в период до 2015 года - однако, в мировых масштабах этого недостаточно. Правительства осознают данный факт и все в большей степени рассчитывают на других поставщиков услуг и коспонсоров:

- Правительства и международные НКО «новых» стран-доноров, таких как Китай, Саудовская Аравия и Объединенные Арабские Эмираты.
- Местные НКО традиционных стран-доноров, и многих стран-получателей.
- Международные НКО, зарегистрированные в западных странах.

НКО является важным средством оказания помощи. Кажется, что как бенефициары, так и доноры, предпочитают направлять средства для оказания помощи в организации, имеющие общие с ними ценности, и в организации, в основном, схожие с ними с культурной точки зрения [6]. В некоторых исследованиях демонстрируется значимость НКО в отношении ключевых моментов Стратегии ООН, таких как успешное управление, демократия, а также значительная доля их участия в экономике многих стран [7]. Однако, в нескорых регионах масштабы данного сектора весьма незначительны. Часто, подобная ситуация складывается в силу структурных причин, и в силах Правительств изменить это, в частности правовую среду.

Дисбаланс между потребностями в оказании гуманитарной помощи и ресурсами НКО представляет организациям, значащимся в списках террористических организаций, возможность заполнить данный существующий пробел. Если денежные средства не тратятся, у людей, выживших после стихийных бедствий, техногенных катастроф и прочих инцидентов, накапливается тягостное чувство обиды в отношении Правительства или же международного сообщества на то, что им не была оказана помощь, и/или же на то, что проблеме борьбы с терроризмом было уделено больше внимания, чем проблеме оказания гуманитарной помощи. Также создается вакуум в сфере выплаты социального обеспечения, заполняемый террористическими организациями: данные «скрытые» затраты создают возможность повышения легитимности для террористических организаций. В докладе Министерства финансов США о землетрясении, произошедшем в Кашмире в 2005 году [8], говорилось о том, что в некоторых моментах главенствующую роль при устранении данного инцидента сыграли террористические организации, чье участие ощущалось на протяжении всего времени сохранения чрезвычайного положения, и чьи действия по оказанию гуманитарной помощи казались весьма эффективными. Также в данном докладе приведены слова одной из выживших о том, что если бы не помощь со стороны террористических организаций, она бы погибла.

Отдельный анализ ПФТ не принимает во внимание подобные негативные последствия ПФТ. Таким образом, ПФТ может быть успешнее, когда некоторые страны не позволяют НКО осуществлять сбор денежных средств или переводить их за рубеж, однако, следует обратить внимание и на другие последствия такой политики.

Так, мы подводим к вопросу о способах выполнения правил ПФТ. У Правительств многих государств отсутствуют инструменты для уравнивания противоречивого давления, возникающего в процессе обеспечения основных человеческих потребностей и борьбы с терроризмом. В Специальной рекомендации ФАТФ VIII говорится о необходимости регулирования НКО, тогда как в ее Интерпретационном замечании предлагается несколько способов регулирования НКО ввиду ПФТ. Глобальная стратегия борьбы с терроризмом ООН (2008 г.) предполагает более тонкий подход, рассматривая КТ в рамках продвижения мира, безопасности, устойчивого развития, обеспечения прав человека и верховенства закона [9]. Существует несколько принципов касательно способов работы с НКО.

В разных странах, перевыполнение происходит различными путями:

- Правительства применяют ненадлежащие правил вследствие отсутствия представления о выполняемой работе, либо как предлог, чтобы подорвать основы гражданского общества [10].
- Применение правил ПФТ, предназначенных для использования в ситуации, когда террористическая организация контролирует целую территорию, будет иметь непредвиденные последствия для территорий, где террористические организации сосуществуют с законными НКО.
- Правительства применяют правила «вне контекста». ФАФТ и прочие, весьма успешно осуществили

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

внедрение правил ПФТ на мировом уровне, однако, в различных странах сохраняется весьма разная обстановка.

- Взаимодействие других организаций с НКО не поощряют ввиду административных расходов и из боязни судебных разбирательств. В отсутствие положительных утверждений со стороны Правительств, посредники получают лишь негативную информацию о риске и нечетких правилах, связанных с ПФТ. Это неудивительно, но неприемлемо то, что некоторые частные банки заявили автору данного материала, что они не будут принимать указания клиентов о переводе денежных средств на счет любой исламской НКО, независимо от того, входит ли данная организация в списки террористических организаций или нет [11].
- Сами НКО все в большей степени стараются избегать риска, как в отношении стран, с которыми они работают, так и в отношении вида работы, который они выполняют (например, миростроительство становится все более трудной работой).

Расчет расходов

Ниже приведены расходы, связанные с контртеррористическими мерами, но не все указанные расходы рассмотрены и осмысленны Правительствами:

Операционные издержки:

- Приостановка помощи бенефициарам.
- Отсрочка помощи бенефициарам.
- Увеличение административных расходов уменьшает объем помощи.

Сопутствующие расходы, или обозримые побочные эффекты прямых расходов:

- Бенефициары, которым было отказано в помощи, могут стать восприимчивы к экстремизму.
- НКО изменяют вид работы, выполняемый ими, что должно оказать непосредственное влияние на возможность Правительств работать в более нестабильных государствах.
- Управление помощью, которая не может быть предоставлена НКО, осуществляется нелегально.
- Террористические организации добиваются легитимности.
- Процесс оказания гуманитарной помощи все в большей степени приобретает политическую окраску.
- Возможно, это также является причиной повышения небезопасности лиц, задействованных в работе по оказанию гуманитарной помощи.

Альтернативные издержки, или неиспользуемый потенциал:

- Работа не ведется в жизненно важных областях, описанных в Стратегии ООН – и в регионах, которые нуждаются в этом больше всего.
- Благотворительные пожертвования не используются, поскольку Правительства не поощряют частные пожертвования – а некоторые препятствуют тому, чтобы такие пожертвования осуществлялись.
- Гуманитарная помощь не может демонстрировать отсутствие исламофобии.

Весьма трудно определить количество расходов. Однако, можно утверждать, что недостаточно обращать внимание лишь на риск неправомерного использования денежных средств (количество которых трудно определить). Необходимо задаться вопросом о влиянии денежных средств, выделенных в качестве помощи, которые вообще не были потрачены.

Решение

Существуют широкие возможности борьбы с посылками террористов – если гуманитарная помощь будет предоставляться законными НКО. Бенефициары не выбирают помощь от организаций, значащихся в списке террористических организаций, однако, они обязаны ее принять, если другой соответствующей альтернативы не существует. В то же время, почти все доноры, за исключением немногих, предпочли бы передавать помощь законными способами: данному большинству таких благонамеренных, но ограничен-

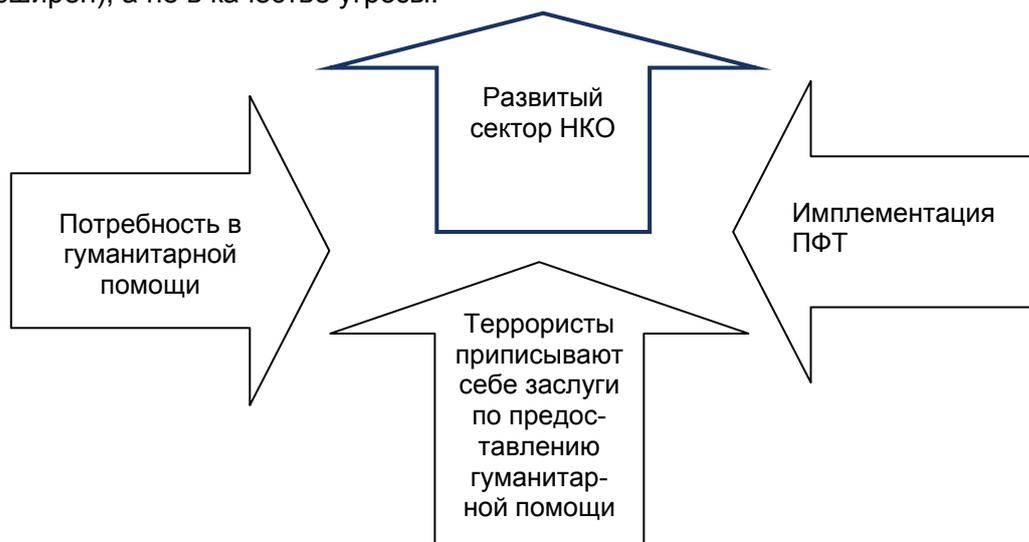
Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

ных в своих действиях доноров, должна быть предоставлена возможность действовать именно так. Данное замечание предлагает несколько способов осуществления идей, изложенных в Стратегии ООН, и удовлетворения разнонаправленных потребностей. Данное решение должно способствовать увеличению объема оказываемой гуманитарной помощи. НКО должны рассматриваться в качестве возможности (и сектор расширен), а не в качестве угрозы.



Расширившийся сектор, доступ к которому открыт, должен минимизировать пространство, в рамках которого террористические организации успешно занимаются общественной деятельностью. Это может произойти в силу следующих обстоятельств:

- Повышения количества пожертвований, проходящих через НКО, в частности «нетрадиционных» доноров. На данный момент большой объем гуманитарной помощи проходит путями, которые отследить невозможно: только 1% гуманитарной помощи Кувейта проходит через НКО.
- Расширения возможностей НКО, как в странах-донорах (в том числе и в странах Персидского залива) так и в странах-получателях, по оказанию гуманитарной помощи. Это направлено на повышение эффективности, подотчетности и прозрачности существующих НКО. Также на масштабы деятельности: в Саудовской Аравии 1 НКО приходится на 42 тысячи человек, тогда как в США 1 НКО приходится на 200 человек.
- Снижения количества неподотчетной и непрозрачной гуманитарной помощи посредством сбалансированного регулирования.

В целях осуществления вышеперечисленного можно предпринять ряд мер, и данная статья в своей заключительной части содержит рекомендации в адрес Правительств и НКО.

Правительствам, как стран-доноров, так и стран-получателей следует:

- Повысить уровень подотчетности благотворительных пожертвований. Данная мера поможет донорам оценить значение НКО (и побороть страх, связанный с негативным освещением НКО за последние годы и с возможностью вовлечения в преступную деятельность), а также стимулировать создание филантропического сектора посредством создания благоприятной налоговой среды для доноров, дарственных фондов и НКО.
- Создать благоприятную окружающую среду, которая будет способствовать расширению и независимой деятельности сектора НКО. Данная мера включает упрощение процедуры регистрации НКО, привлечения и перевода денежных средств, работы с волонтерами. Также она включает продвижение, развитие и финансирование альянсов, сетей экспертно-аналитических центров НКО. В рамках осуществления этого, необходимо наладить рабочие взаимоотношения, когда Правительства привлекают представителей сектора НКО к участию в развитии социальной политики.

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)

- Подходить комплексно к ПФТ и КТ, как на политическом, так и на рабочем уровне (уровне департаментов), что включает в себя оказание помощи банкам и донорам со стороны Правительства.
- Рассматривать понятие подотчетности в более широком смысле. У НКО существует множество причин для соблюдения подотчетности, однако, весьма часто НКО соблюдают формальности из страха или в соответствии с заведенным порядком. Следует продвигать причины положительного характера, такие как качество, эффективность и использование денег. Наименее полезными причинами соблюдения подотчетности для организаций являются страх и соблюдение заведенного порядка, поскольку это превращает подотчетность просто в банальную процедуру расставления «галочек» в анкете. Подотчетность – это довольно сложная область в плане ее регулирования, так как заставляет задуматься, зачем подотчетность нужна, и что подотчетность должна представлять собой, и каким образом она должна достигаться. Также стоит учитывать и то, что регулятивные системы страдают значительными недоработками в области прогнозирования, однако, весьма успешно применяются при рассмотрении обвинений в использовании гуманитарной помощи ненадлежащим образом. Таким образом, регулирующие госорганы должны полагаться на других людей в целях повышения уровня подотчетности и решения незначительных вопросов. Ряд прочих заинтересованных лиц уже работают в данной области: Совет НКО и штат его служащих, его учредители, доноры и бенефициары, а также представители СМИ и более широкого сектора НКО.
- Работая в секторе НКО, заниматься изучением информационных пробелов, в частности касательно количества благотворительных пожертвований и их использования различными регионами, в том числе и пропорции пожертвований, проходящей через зарегистрированные НКО, а также касательно качества подотчетности (за рамками установленных законом положений).
- Выработать сбалансированный подход к законам и их положениям, так чтобы они обеспечивали сектору защиту от использования гуманитарной помощи ненадлежащим образом и поддерживали его развитие. В рамках осуществления данной меры, рассматривать аспекты законов, такие как материальная поддержка (определение понятия, исключения в отношении данного понятия для НКО и/или действия с благими намерениями). Роль положения должна заключаться в оказании помощи НКО в выявлении и управлении рисками, давая им возможность работать даже в самых нестабильных точках земного шара, несмотря на то что (потому что?) в регионах, нуждающихся в оказании гуманитарной помощи, их деятельность весьма часто переплетается с опасениями в отношении террористических организаций. Пример Благотворительной комиссии Великобритании может послужить ответом на данный вопрос [12].
- Оказывать финансовую поддержку НКО, особенно с другим вероисповеданием или из другого региона. Например, огромное влияние мог бы оказать тот факт, если бы западное Правительство профинансировало мусульманскую НКО, находящуюся на территории Персидского залива, или если бы страна с мусульманским большинством профинансировала бы христианскую НПО.
- Пропагандировать данную позицию среди других правительств и международных институтов.
- Вознаграждать НКО за качественно осуществляемую работу.

Сектор НКО должен:

- Развивать и обмениваться практикой.
- Разрабатывать стандарты финансового управления и «знания своих партнеров».
- Выработать общее понимание подотчетности и прозрачности. Рабочая группа, составленная из практикующих специалистов с Востока и Запада, совместно с экспертами-консультантами, может сравнить ключевые элементы подотчетности, присущие западным и мусульманским НКО, описать переплетение и развитие путей улучшения подотчетности.
- Создать четкий Кодекс качества, который должен охватывать финансовое управление и критерии выбора партнеров, а также включать в себя критерии оценки/аккредитации третьей стороны. Его положения могут выходить за рамки соблюдения подотчетности, стремясь к достижению эффективности.

Электронный Журнал КТС

Профилактика Злоупотребления Некоммерческими Организациями в Финансировании Терроризма

июнь 2011

«Государства-участники ОБСЕ (должны) обеспечить отсутствие ограничений на законную деятельность некоммерческих и благотворительных организаций и невозможность их противоправного использования террористическими организациями (...)» *Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 617 (2004 г.)*

Отдельные НКО должны:

- Иметь устойчивые взгляды, стратегию и структуру внутреннего управления.
- Сотрудничать с Правительством.
- Иметь прозрачные и подотчетные финансовые счета, деятельность и планы. В рамках этого, счета должны подвергаться проверке независимых аудиторов и к ним должен быть обеспечен доступ.
- Поддерживать сети национальных НКО.
- Оценивать проекты в рамках их толкования и оценки влияния своей работы.

Примечания

Гуманитарный форум представляет собой глобальную сеть ключевых гуманитарных организаций и организаций, работающих в сфере развития из мусульманских стран-доноров и стран-получателей, Запада и многосторонней системы. Мы улучшаем эффективность и продуктивность помощи путем устранения выявленных пробелов между гуманитарными общинами посредством обучения, диалога и сотрудничества, работая на международном уровне и в странах-партнерах, таких как Йемен.

[1] См. Джеймс Шоу-Гамильтон "Recognising the umma in humanitarianism", Jon Alterman, Karin von Hippel, Understanding Islamic Charities (Washington DC: CSIS, 2007).

[2] Специальная Рекомендация ФАТФ VIII [\[ССЫЛКА\]](#)

[3] 2010 Disasters in Numbers, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters [\[ССЫЛКА\]](#)

[4] UN OCHA Plan 2011 [\[ССЫЛКА\]](#).

[5] Отчет ООН от 2010 г. По Целям в области развития, сформулированным в Декларации тысячелетия [\[ССЫЛКА\]](#). Эта ситуация затрагивает мусульман или странах с мусульманским большинством, что видно по таким параметрам, как количество людей, живущих в условиях абсолютной нищеты, доля беженцев и ВПЛ и количество гуманитарной помощи полученное мусульманскими странами. Bruno de Cordier "The 'Humanitarian Frontline', Development and Relief, and Religion", Third World Quarterly, 30:4.

[6] Jonathan Benthall, Religion and Humanitarianism, конференция организованная Geneva Graduate Institute of International and Development Studies, октябрь 2009 г. [\[ССЫЛКА\]](#)

[7] См. Джеймс Шоу-Гамильтон "Recognising the umma in humanitarianism", Jon Alterman, Karin von Hippel, Understanding Islamic Charities (Washington DC: CSIS, 2007).

[8] "Typologies and Open Source Reporting on Terrorist Abuse of Charitable Operations in Post-Earthquake Pakistan and India," U.S. Department of the Treasury, 2006, [\[ССЫЛКА\]](#)

[9] A/Res/60/288, section I. Эти идеи не новы, так как человеческую безопасность давно определяют, как выходящую за рамки физической безопасности. Др. Махбуб уль-Хак, бывший Специальный советник в ПРООН, определил человеческую безопасность как безопасность экономическую, продовольствия, здравоохранения, окружающей среды, личную, сообщества и политическую.

(Assessing Human Security in the Western Balkans, CSIS-EKEM, [ССЫЛКА](#)).

[10] Doug Rutzen, Cathy Shea, "The Associational Counter-Revolution," Alliance 11, no. 3 (September 2006).

[11] Разговор с автором в Женеве в мае 2005 г.

[12] The Financial Challenge to Crime and Terrorism (London: HM Treasury, 2007), pp 51, 52, [\[ССЫЛКА\]](#). См. www.charitycommission.gov.uk/