

Российская Федерация

ОЦЕНКА РИСКОВ
ФИНАНСИРОВАНИЯ
ТЕРРОРИЗМА
С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ
НЕКОММЕРЧЕСКОГО СЕКТОРА

Публичный отчет

/2022



СОДЕРЖАНИЕ

- 4** ВВЕДЕНИЕ
- 6** ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ
- 9** ФОНД
- 11** ОБЩЕСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ
- 12** РЕЛИГИОЗНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ
- 14** ИНЫЕ НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ
- 16** ЗАКЛЮЧЕНИЕ



ВВЕДЕНИЕ

НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ (ДАЛЕЕ – НКО)

выполняют различные общественно полезные, значимые и важные задачи. Благотворительные, социальные и иные проекты содействуют государству в вопросах оказания необходимой помощи нуждающимся как на национальном, так и на международном уровне.

В международной практике борьбы с терроризмом имеются факты, когда террористы и террористические организации использовали НКО в целях получения и перемещения средств, материально-технического обеспечения, вербовки террористов или иной поддержки террористических организаций. Кроме этого, были отмечены случаи создания террористами фиктивных благотворительных организаций или осуществления мошеннического сбора средств для этих целей.

В этой связи в рамках международных обязательств особую важность приобретает задача по недопущению использования некоммерческих организаций для финансирования терроризма.

Для защиты НКО в российской системе противодействия финансированию терроризма предусмотрен ряд мер, начиная от превентивных (просветительских) и заканчивая пресекательными (административная и уголовная ответственность).

Кроме того, Российской Федерацией на постоянной основе проводится оценка рисков финансирования терроризма, в том числе с использованием некоммерческого сектора (далее – СОП ФТ НКО), для выявления имеющихся законодательных пробелов, определения ключевых угроз и выработки мер по совершенствованию всей системы борьбы с терроризмом для перекрытия каналов финансирования террористических организаций.

Прошлая оценка рисков была проведена в 2018 году, в ходе которой определен низкий риск финансирования терроризма с использованием некоммерческого сектора. Однако установлено, что фонды, общественные и религиозные организации, являющиеся самостоятельными организационно-правовыми формами НКО, наиболее подвержены указанным рискам.

В 2022 году проведена очередная оценка рисков, которая учитывала принятые государственными органами меры в 2019-2021 годах, а также глобальные изменения, охватившие весь мир (в том числе пандемия COVID-19).

Стоит отметить, что за период между оценками произошли отдельные изменения в организационно-правовых формах НКО, но как и раньше не все из них вошли в оценку, поскольку в международной практике борьбы с финансированием терроризма под определение НКО подпадают юридическое лицо, образование или организация, основным видом деятельности которых является сбор или распределение средств на благотворительные, религиозные, культурные, образовательные, социальные цели или для осуществления других видов помощи.

Далее в документе будут представлены выводы по рискам использования вышеуказанных ОПФ НКО, которые могут быть полезны, как самим НКО, так и финансовым институтам для защиты сектора от возможного использования террористами.

В ХОДЕ ОЦЕНКИ РАССМАТРИВАЛИСЬ СЛЕДУЮЩИЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ (ДАЛЕЕ – ОПФ):



- автономная некоммерческая организация;
- казачье общество;
- фонд, в том числе общественный;
- общественное движение;
- общественная организация, к числу которых также относятся национально-культурная автономия, орган общественной самодеятельности;
- община малочисленных народов;
- религиозная организация;
- учреждение (частное, общественное).



ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

НАСТОЯЩИЙ ОТЧЕТ ОПИРАЕТСЯ на руководящие документы ФАТФ, накопленный международный опыт, результаты регулярного мониторинга, проводимого различными российскими ведомствами в тех или иных форматах на протяжении длительного временного периода в контексте анализа тенденций на национальном и региональном уровнях.

Процесс СОР ФТ НКО проходил в три этапа: выявление, анализ и оценка рисков. На этапе выявления рисков в целях понимания факторов риска и их систематизации был проведен анализ информации, в том числе из следующих источников:

- а)** документы, определяющие цели, задачи и основные направления реализации национальной политики;
- б)** положения действующего законодательства и проекты нормативных правовых актов;
- в)** материалы межведомственных форматов взаимодействия;
- г)** материалы международных организаций и их органов;
- д)** результаты наднациональной оценки рисков ОД/ФТ в Евразийском регионе, проведенной на площадке ЕАГ;
- е)** результаты контрольной (надзорной) деятельности в сфере ПОД/ФТ;
- ж)** материалы органов государственной власти и организаций (аналитические отчеты, доклады об оценке эффектив-

ности правоприменительной и судебной практики);

- з)** материалы финансовых расследований, уголовные дела и судебные приговоры, в том числе за совершение преступлений, связанных с ФТ;
- и)** типологии ФТ и признаки сомнительных операций;
- к)** сведения об операциях с денежными средствами или иным имуществом, поступающие в Росфинмониторинг от частного сектора;
- л)** информация от научного сообщества (в том числе статьи, исследования и т.п.);
- м)** материалы СМИ;
- н)** иные сведения.

На этапе анализа рисков проведено анкетирование ведомств и некоммерческих организаций, которые оценивают уровень вероятности реализации риска ФТ с конкретным сочетанием присущих ему факторов. Также проводился анализ статистических данных, принятых мер и их влияния на снижение риска (т.н. «остаточные риски»), и иных источников информации.

На основании полученных экспертных оценок были рассчитаны итоговые оценки уровней рисков ФТ для каждой конкретной ОПФ НКО. При этом, необходимо понимать, что российский некоммерческий сектор насчитывает более 200 тысяч организаций, занимающихся различными задачами, не всегда подпадающих под определение Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) в контексте 8 Рекомендации международных стандартов ФАТФ, упомянутое ранее. Поэтому при оценке всего сектора и отдельной организационно-правовой формы могут быть различия в уровнях, так как каждая ОПФ НКО дает свой вес в общей оценке сектора и высокий риск одной формы незначительно влияет на средний по всему сектору.

Полученные рейтинги сопоставлены с результатами анализа, проведенного на этапе выявления рисков, а также иной информацией от участников СОП ФТ НКО.

На этапе оценки рисков осуществлен расчет оценок уровня риска ФТ с последующим определением мер по минимизации рисков и приоритетности их реализации.

При проведении оценки учитывались общие тенденции, связанные с международными террористическими организациями (далее – МТО), используемыми ими инструментами, исходящими от них угрозами и иная информация.

Так, ослабление позиций террористических структур группировки «Исламское государство» в Сирии и Ираке ввиду военных поражений непосредственно повлияло на характер глобальных террористических угроз, связанных со сменой стратегии деятельности МТО.

Террористические группировки организуют новые плацдармы, вербовочные сети, спящие ячейки в других странах с учетом массового возвращения террористов в государства происхождения либо в третьи страны, используя для сокрытия своей истинной цели традиционные миграционные потоки.

Важнейшим трендом смены стратегии деятельности террористических структур за рубежом и в Российской Федерации явилось создание децентрализованных автономных скрытых ячеек МТО, которые целенаправленно ведут работу по сбору денежных средств и иных активов, вербовке граждан, в том числе в информационно-телекоммуникационном пространстве, с целью оказания содействия по подготовке и проведению террористических актов.

Применительно к НКО, стоит отметить, что в целом злоумышленное использование некоммерческих организаций в террористических целях может осуществляться следующими способами:

- 1) Использование подконтрольных террористам некоммерческих организаций для сбора средств под видом благотворительной деятельности. Террористические группировки создают различные фонды, через которые ведётся сбор пожертвований на «благотворительность». При этом «дарители» могут быть не осведомлены об истинных целях переводов.
- 2) Использование территории религиозной организации для сбора средств и вербовки лиц в ряды сторонников радикальных учений. Террористы могут под видом сотрудников НКО или обычных прихожан выявлять лиц, посещающих территорию религиозной организации, для склонения к участию в террористической деятельности или ее финансированию.
- 3) Введение в заблуждение реально действующих НКО в целях неправомерного получения террористами (связанными с ними лицами) средств, изначально предназначенных для благотворительных целей.

Из общих характерных уязвимостей, выявленных в рамках проведенной СОП ФТ НКО и присущих НКО, необходимо выделить недостаточность регулирования порядка сбора денежных средств некоммерческими организациями, в том числе через их зачисление на банковский счет НКО.

С УЧЕТОМ ПОДГОТОВЛЕННЫХ ПО ИТОГАМ СОП ФТ НКО 2018 ГОДА ПЛАНА МЕР ПО МИНИМИЗАЦИИ ВЫЯВЛЕННЫХ РИСКОВ В РАССМАТРИВАЕМОМ ПЕРИОДЕ БЫЛИ ПРИНЯТЫ МЕРЫ:



- 1) установлен запрет лицам, в отношении которых принято решение о замораживании (блокировании) денежных средств или иного имущества, выступать учредителями (участниками, членами) некоммерческой организации, религиозной группы;
- 2) определен порядок сбора благотворительных пожертвований через ящик для сбора благотворительных пожертвований, а также установлена обязанность зачисления на банковский счет НКО наличных денежных средств, собранных с помощью такого ящика в течение трех рабочих дней со дня извлечения таких денежных средств из ящика для сбора благотворительных пожертвований;
- 3) установлена обязанность банков предоставлять Минюсту России по его запросу доступ к финансовым документам некоммерческих организаций.



ФОНД

Уровень риска – умеренный



ФОНДОМ ПРИЗНАЕТСЯ

не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов и преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно полезные цели.

Умеренный риск обуславливается спецификой деятельности фондов, заключающейся в том, что осуществление сбора денежных средств для фондов является наиболее существенным источником поступления средств. Также в составе нескольких фондов выявлены лица, включенные в Перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму¹ (далее – Перечень террористов), или в отношении которых приняты решения о замораживании активов Межведомственной комиссии по противодействию финансированию терроризма (далее – решения МВК).

¹ Основаниями для включения организации или физического лица в вышеуказанный перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму (далее – Перечень террористов), согласно пункта 2.1 Федерального закона от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», в том числе, являются:

1) вступивший в законную силу приговор суда Российской Федерации о признании лица виновным в совершении хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 205, 205.1, 205.2, 205.3, 205.4, 205.5, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 280, 280.1, 282, 282.1, 282.2, 282.3, 360 и 361 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ);

2) процессуальное решение о признании лица подозреваемым в совершении хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 205, 205.1, 205.2, 205.3, 205.4, 205.5, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 280, 280.1, 282, 282.1, 282.2, 282.3, 360 и 361 УК РФ;

3) постановление следователя о привлечении лица в качестве обвиняемого в совершении хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 205, 205.1, 205.2, 205.3, 205.4, 205.5, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 280, 280.1, 282, 282.1, 282.2, 282.3, 360 и 361 УК РФ.

Кроме того, по нескольким фондам проводились проверочные мероприятия правоохранительными органами на злоупотребление в целях финансирования терроризма, а также большая часть внеплановых проверок приходится на данный вид НКО.

Поэтому фонды обязаны ежегодно представлять в Минюст России (его территориальные органы) отчет о своей деятельности, о персональном составе руководящих органов и работников, документы о целях расходования денежных средств и использования иного имущества, публиковать отчет об использовании своего имущества. Также к ним предъявляются дополнительные требования к проведению обязательного ежегодного аудита.

Если фонд является благотворительным, то на него, как и на любую благотворительную организацию, возлагается обязанность по представлению дополнительной ежегодной отчетности о своей деятельности.

Данный отчет представляется в Минюст России (его территориальные органы) в тот же срок, что и годовой отчет о финансово-хозяйственной деятельности, представляемый в налоговые органы.

ПОМИМО БАНКОВСКИХ СЧЕТОВ, ФОНДЫ МОГУТ ПОЛУЧАТЬ ФИНАНСОВУЮ ПОДДЕРЖКУ



наличными, с использованием электронных кошельков и даже личных банковских карт учредителей/руководителей, а также сотрудников организации. Контроль за получением и расходованием денежных средств, полученных на личные банковские карты учредителя/сотрудников, по факту осуществляется самой некоммерческой организацией, данные могут быть не отражены в документах финансово-хозяйственной деятельности.



ОБЩЕСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ

Уровень риска – умеренный



ОБЩЕСТВЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИЕЙ ЯВЛЯЕТСЯ

основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан.

При этом данный вид организации может создаваться без государственной регистрации данного объединения. Действующее законодательство не содержит норм об обязательном учете общественных объединений без прав юридического лица, а также всех их членов, что не позволяет увидеть полную картину деятельности таких объединений.

Поскольку финансовую деятельность такие объединения осуществляют через их участников, выявление финансирования терроризма осуществляется аналогично расследованию уголовных преступлений в отношении физических лиц – членов террористических групп.

Умеренный риск также обуславливается тем, что в составе ряда общественных организаций выявлены лица, включенные в Перечень террористов. Кроме того, по нескольким НКО данного вида проводились проверочные мероприятия правоохранительными органами на злоупотребление в целях финансирования терроризма, а также в целом большая часть (порядка трети) плановых и внеплановых проверок приходится на данный вид НКО. Также 45% нарушений приходится на организации с данной ОПФ.



РЕЛИГИОЗНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ

Уровень риска – умеренный



РЕЛИГИОЗНОЙ ОРГАНИЗАЦИЕЙ ПРИЗНАЕТСЯ

добровольное объединение граждан Российской Федерации, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории Российской Федерации, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и в установленном законом порядке зарегистрированное в качестве юридического лица.

В отличие от других видов НКО, сведения о финансово-хозяйственной деятельности религиозной организации контролирующий орган может получать только у органов государственной статистики, федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов, федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, и иных органов государственного контроля (надзора), которые не всегда обладают полной информацией.

Получать информацию о финансово-хозяйственной деятельности непосредственно от религиозной организации, равно как и проводить проверку такой деятельности, возможно лишь в случае, если религиозная организация получала денежные средства и иное имущество от международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства, и (или) в случае, если от государственных органов, органов

местного самоуправления поступила информация о нарушении религиозной организацией законодательства Российской Федерации в сфере ее деятельности и (или) о наличии в ее деятельности признаков экстремизма (терроризма).

Вместе с тем, проверка религиозных организаций включается в общий план проверок некоммерческих организаций, осуществляемых Минюстом России, и в рамках этих проверок контролирующий орган имеет право запрашивать информацию

о деятельности религиозной организации (в том числе о финансово-хозяйственной при наличии оснований).

Умеренный риск также обуславливается тем, что в составе ряда религиозных организаций выявлены лица, включенные в Перечень террористов или в отношении которых приняты решения МВК. Кроме того, по нескольким НКО данного вида проводились проверочные мероприятия правоохранительными органами на злоупотребление в целях финансирования терроризма.



ИНЫЕ НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Уровень риска – низкий



К ИНЫМ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫМ ФОРМАМ НКО И ИХ РАЗНОВИДНОСТЯМ

в Российской Федерации, которые отмечены международным сообществом, как наиболее уязвимые и «востребованные» террористами, и не являющиеся фондами или религиозными организациями, относятся:

- автономная некоммерческая организация;
- казачье общество;
- общественное движение;
- община малочисленных народов;
- учреждение (частное, общественное).

Особенности данных НКО, цели их создания в совокупности с выстроенной системой выявления и пресечения финансирования терроризма не позволяют использовать их террористическими группами.

Так, например, исключительной особенностью казачьего общества является право на доступ его членов к государственной и иной службе¹, к которой предъявляются повышенные требования. Данное право возникает у гражданина Российской Федерации в связи с членством в казачьем обществе, внесенном в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации.

Для защиты НКО от использования террористами, например, имеются дополнительные требования к имущественным правам учредителей. Так, при изменении собственника учреждения требуется документальное подтверждение перехода права собственности

¹ Федеральный закон от 05.12.2005 № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества».

на имущество, закрепленное за учреждением на праве оперативного управления, например, договором (дарения или купли-продажи), документом о праве на наследство.

Учредителями общин могут выступать только лица, относящиеся к малочисленным народам, достигшие возраста 18 лет, их количество не может быть менее трех

человек. Не могут быть учредителями общин иностранные граждане и лица без гражданства, юридические лица, органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, их должностные лица.



ЗАКЛЮЧЕНИЕ

НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ МОГУТ ИСПОЛЬЗОВАТЬСЯ В ЦЕЛЯХ ФИНАНСИРОВАНИЯ ТЕРРОРИЗМА, в том числе, под видом легитимных организаций, в качестве канала для финансирования терроризма и уклонения от мер по замораживанию активов, путем сокрытия или маскировки тайного перенаправления средств, предназначенных для законных целей, для использования террористическими организациями.

В российской практике расследования преступлений террористического характера выявляются случаи создания террористами фальшивых благотворительных организаций или осуществления мошеннического сбора средств для этих целей, а также участие в деятельности лиц, включенных в Перечень террористов или в отношении которых приняты решения МВК о замораживании активов.

По результатам оценки установлено, что фонды, общественные и религиозные организации более подвержены риску финансирования терроризма, чем остальные организационно-правовые формы. Вместе с тем, с учетом количества организаций, а также в совокупности с другими показателями риск использования всего сектора НКО остается на низком уровне.

При этом основной проблемой для всего сектора является возможность осуществления сбора денежных средств на финансовые реквизиты третьих лиц (например, личные банковские карты, электронные кошельки), а не на банковские счета НКО, которые не всегда возможно однозначно соотнести с конкретной организацией или объединением.

Существующие защитные механизмы, регулярная оценка рисков финансирования терроризма с использованием некоммерческих организаций, а также принимаемые по результатам оценки меры по их минимизации уменьшают привлекательность сектора для террористических организаций.

