

FATF



ОТЧЁТ ФАТФ

Риск незаконного использования некоммерческих организаций в террористических целях

Июнь 2014





ГРУППА РАЗРАБОТКИ ФИНАНСОВЫХ МЕР БОРЬБЫ С ОТМЫВАНИЕМ ДЕНЕГ (ФАТФ)

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

Подробная информация о ФАТФ размещена на сайте:

www.fatf-gafi.org

© FATF/OECD. All rights reserved, 2014

© ФАТФ/ОЭСР. Все права защищены, 2014

© АНО «МУМЦФМ». Все права защищены, 2014

Перевод подготовлен Международным учебно-методическим
центром финансового мониторинга

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

Photocredits coverphoto: ©Thinkstock

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕРМИНЫ, ОПРЕДЕЛЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ	4
КРАТКИЙ ОБЗОР	12
Понимание риска	14
Вопросы, рассматриваемые в отчёте	16
Характер угрозы	17
Снижение риска	18
Категории риска	20
Выявление и пресечение	22
Признаки	23
Последующие шаги	23
ГЛАВА 1: ВЕДЕНИЕ	25
Справочная информация	25
Предмет и задачи исследования	28
Континуум поддержки терроризма	31
Финансирование терроризма и отмывание денег: способы и риски	34
Сбор данных и источники информации	35
Сбор ситуационных исследований	36
Сбор общей информации о положении дел в юрисдикциях	38
Анкетирование сектора НКО и семинары с представителями сектора	39
Исследование материалов из открытых источников	40
ГЛАВА 2: СЕКТОР НКО И РИСК ЕГО НЕЗАКОННОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В ЦЕЛЯХ ТЕРРОРИЗМА	41
Глобальное окружение	41
Некоммерческий сектор	44
Деятельность и уязвимые места сектора НКО	50
Текущий характер угрозы терроризма	54
Незаконное использование террористами и риск для НКО	58
Стратегические вопросы	65
Вопрос 1 – Противоречие, обусловленное обоюдно необходимыми требованиями	65
Вопрос 2 – Использование государствами международных стандартов	67
Заключение	68
ГЛАВА 3 СПОСОБЫ И РИСК НЕЗАКОННОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ	70
Перенаправление финансовых средств	72
Перенаправление средств внутренними субъектами	73
Перенаправление средств внешними субъектами	75

Связь с террористическими образованиями	81
Злоумышленное использование программ	85
Содействие вербовке	87
Введение в заблуждение и создание фиктивных НКО	89
ГЛАВА 4 СПОСОБЫ ВЫЯВЛЕНИЯ	92
Информация органов, отвечающих за регулирование НКО	95
Информация из открытых источников	97
Информация ПФР и другая финансовая информация	99
Разведывательная информация, касающаяся национальной безопасности	101
Информация правоохранительных органов	102
Международное сотрудничество и информация из-за рубежа	103
Заключение	105
ГЛАВА 5 СПОСОБЫ ПРЕСЕЧЕНИЯ	107
Информационно-просветительская работа в секторе и саморегулирование	109
Уголовное преследование	110
Меры административного воздействия, штрафы и адресные санкции	113
Заключение	118
ГЛАВА 6 ПРИЗНАКИ РИСКА И ПРИЗНАКИ НЕЗАКОННОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НКО ТЕРРОРИСТИЧЕСКИМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ	119
Характер признаков	119
Категории признаков	124
Категория 1: Финансовая поддержка известных или подозреваемых террористических объединений	125
Категория 2: Материальная поддержка известных или подозреваемых террористических образований	126
Категория 3: Финансовая, материальная или логистическая поддержка включённых в списки террористических образований	127
Категория 4: Деятельность в зонах наличия активной террористической угрозы	128
Категория 5: Общая деятельность и управление	130
Категория 6: Поддержка вербовки	131
Категория 7: Другая преступная деятельность	132
ГЛАВА 7 ЗАКЛЮЧЕНИЕ	133
Стратегические вопросы	134
Аналитические выводы	136
Дальнейшая работа	143
БИБЛИОГРАФИЯ	144
ПРИЛОЖЕНИЕ А – СИТУАЦИОННЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ	150

СОКРАЩЕНИЯ

Примечание: В целях обеспечения последовательности и единообразия все валюты в настоящем отчёте переведены в доллары США.

- Активная вербовка:** Вербовка физических лиц террористическим движением путём прямых контактов и общения с такими лицами. (На сленге этот способ вербовки также называется «поиск талантов»).
- АТГ:** Азиатско-тихоокеанская группа по борьбе с отмыванием денег.
- Возможности:** Оперативные возможности террористической группы по реализации своих целей. Угроза зависит от субъектов (террористической деятельности), которые имеют как *возможности*, так и *намерение* причинить вред, в данном случае – сектору НКО.
- ПОД:** Противодействие отмыванию денег.
- ПФТ:** Противодействие финансированию терроризма.
- ПТ:** Противодействие терроризму.
- Выявление:** Любое действие или ряд действий со стороны государственных или негосударственных субъектов, которые ведут к обнаружению деятельности, которая может осуществляться в интересах террористических образований. В контексте настоящего отчёта такие действия часто заключаются в сборе и анализе различных видов информации.
- Руководитель:** Физическое лицо, занимающее руководящую должность или положение в некоммерческой организации, и имеющее возможность определять и направлять различные аспекты деятельности НКО. В числе

руководителей – директора, должностные лица, доверительные управляющие и религиозные лидеры.

Пресечение: Любое действие или ряд действий со стороны государственного или негосударственного субъекта, направленное на пресечение деятельности, которая может осуществляться в интересах террористических образований.

ОНФПП: Определённые нефинансовые предприятия и профессии.

Оборудование двойного назначения: Оборудование, которое может применяться как в мирных, так и в военных целях, в зависимости от намерений.

ЭПД: Электронный перевод денег.

НКО, занимающиеся активно-представительскими видами деятельности: Некоммерческие организации, занимающиеся, главным образом, активно-представительскими видами деятельности, которые включают программы в области спорта и физкультуры, искусства и культуры, представления и защиты интересов кого-либо.

ФАТФ: Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег.

ПФР: Подразделение финансовой разведки.

Иностранные боевики: Физические лица, не получающие оплату и не являющиеся гражданами конфликтующих государств, которые присоединяются к повстанцам в ходе гражданских конфликтов и войн. В современном контексте таким лицам часто прививают радикальные взгляды и идеи у них на родине, и используют подпольные сети для их переброски в зоны гражданских конфликтов¹.

Зарубежные Иностранные организации (организация), помогающие

¹ Это определение взято из работ Томаса Хеггхаммера (Hegghammer, Thomas) (2013г.), стр.1; и Дэвида Малет (Malet, David) (2013г.), стр.9.

партнёры:	НКО в осуществлении их деятельности и реализации программ за рубежом.
Зарубежные партнёрские органы:	Органы национальной безопасности, правоохранительные или регулирующие органы иностранных государств, которые обмениваются информацией с национальными государственными органами страны.
РГТФ:	Региональная группа по типу ФАТФ.
Гуманитарный:	В настоящем отчете выражение «гуманитарный» касается содействия обеспечению благополучия людей и не ограничивается деятельностью по оказанию помощи после возникновения чрезвычайных ситуаций или катастроф.
Намерение:	Желание и стремление образования причинить вред. В контексте настоящего отчёта это означает стремление незаконным образом использовать НКО для поддержки терроризма или террористических образований.
Местный субъект терроризма:	Этот термин означает: i) граждан или лиц, легально проживающих в стране, участвующих в террористической деятельности на территории или с территории своей страны, которые иногда находятся под влиянием иностранных субъектов. Следует отметить, что такое влияние может оказываться как в форме официального давления, так и в форме воодушевления и вдохновения. ii) физических лиц или небольшие группы лиц, которые не были завербованы террористической организацией, и которые участвуют в террористической деятельности по собственной инициативе.
Обязательная отчётность НКО:	Отчётность, которую некоммерческие организации обязаны представлять регулирующим или

контролирующим органам. Такая отчётность включает финансовые отчёты, информацию о программах, информацию о деятельности и другую информацию, используемую в целях регулирования и применения мер административного воздействия.

- Отмывание денег:** Деятельность по сокрытию незаконного происхождения преступных доходов. Такая деятельность позволяет преступникам воспользоваться своими доходами, не ставя под угрозу их источник.
- ПДУ:** Провайдеры денежных услуг.
- Национальный орган, регулирующий деятельность НКО:** Национальный контролирующий орган, отвечающий за регулирование деятельности национальных некоммерческих организаций и за обеспечение выполнения стандартов в национальном секторе НКО.
- Информация, касающаяся национальной безопасности:** Разведывательная информация или иные секретные сведения, относительно угроз безопасности государства или его граждан. Информация, касающаяся национальной безопасности, может быть получена из открытых, полуоткрытых или секретных источников.
- НКО:** Некоммерческая организация.
- Представитель НКО:** В настоящем отчёте представитель НКО – это сотрудник, волонтер или иное физическое лицо, официально представляющее НКО.
- НСБ:** Норвежский совет по делам беженцев.
- УКГВ ООН:** Управление ООН по координации гуманитарных вопросов.
- Пассивная вербовка:** Вербовка физических лиц террористическими организациями непрямыми методами, часто через различные средства массовой информации, с намерением подстрекательства таких лиц к совершению

действий от имени террористической организации.

Включённые в списки террористические образования:	Физические лица или организации, включённые в национальные или международные списки субъектов, о которых известно, что они занимаются террористической деятельностью.
Вербовка:	Процесс, как активный, так и пассивный, с помощью которого террористические образования пытаются набрать в свои ряды оперативный персонал.
Признак риска:	В настоящем отчёте признак риска означает элемент деятельности НКО, который предполагает её незаконное использование или риск незаконного использования в террористических целях, но также может иметь и другие объяснения.
Ресурсы:	Ресурсы включают финансовые и нефинансовые активы НКО, в том числе пожертвования, имущество, подарки в натуральной форме, персонал и документацию.
Риск:	Риск является производной трёх факторов: угрозы, уязвимости и последствий.
НКО, занимающиеся оказанием услуг:	Некоммерческие организации, занимающиеся, главным образом, оказанием услуг, которые включают программы в области обеспечения жильём, социального обслуживания, образования и здравоохранения ² .
Стратегический катаклизм:	В контексте настоящего отчёта стратегический катаклизм означат явление, порождающее всплеск потребности в финансовых средствах или услугах НКО. Крупные природные катастрофы, такие как цунами, случившееся в Индийском океане в 2004 году, являются примером стратегического катаклизма.
Подставная	Юридическое лицо, созданное и контролируемое другой

² Видоизменённый вариант определения, взятого из работы Лестера М. Саламон (Salamon, Lester M.) и других (2013г.), стр.5.

организация:	организацией с намерением замаскировать незаконную деятельность.
Лицо, оказывающее поддержку:	Физическое лицо, которое не участвует напрямую в совершении террористических актов, но активно поддерживает террористические образования.
СПО:	Сообщения о подозрительных операциях и направление таких сообщений. Такие сообщения включают сообщения о подозрительных операциях и иные сообщения финансовых организаций о подозрительной деятельности клиентов.
Операции по перенаправлению средств:	Отвлечение денежных средств внешними субъектами, при котором часть денег, собранных НКО на благотворительные цели, перехватывается и перенаправляется террористической организацией для других целей.
Террористическое образование:	В контексте настоящего отчёта террористическое образование означает террориста и/или террористическую организацию, которые включены в национальные или международные списки лиц, поддерживающих терроризм, или которые, по оценке юрисдикции, активно участвуют в террористической деятельности.
Финансирование терроризма:	Финансирование террористических актов, террористов и террористических организаций.
Угроза:	Лицо или группа лиц, объект или деятельность, которые потенциально могут причинить вред. Угроза зависит от субъектов, которые имеют как <i>возможности</i> , так и <i>намерение</i> причинить вред.
Транснациональная организованная преступность:	Международные группы физических лиц, осуществляющих преступную деятельность для получения финансовой прибыли.

Воинствующий экстремизм:	Твёрдая приверженность идеологизированному набору религиозных или политических убеждений, которые пропагандируют насилие.
Уязвимость:	То, что может быть использовано для реализации угрозы или может способствовать или содействовать её реализации. Уязвимость в секторе НКО может иметь место либо на уровне отдельных организаций, либо на уровне сектора.
Признак незаконного использования в целях терроризма:	В настоящем отчёте предупредительный признак означает элемент деятельности НКО, который предполагает её незаконное использование или риск незаконного использования непосредственно в террористических целях. Наличие таких признаков означает автоматическое исключение других объяснений того, что риск не связан с терроризмом.

ТЕРРОРИСТИЧЕСКИЕ ГРУППИРОВКИ, ФИГУРИРУЮЩИЕ В ОТЧЁТЕ

Название организации	Сокращённое название, используемое в отчёте	Основной регион деятельности
Аль-Каида	АК	Действует в различных странах и регионах
Тигры освобождения Тамил-Илама	ТОТИ	Действует в Шри-Ланке и имеет сети в других странах
Исламское государство Ирака и Аль-Шама/ Исламское государство Ирака и Сирии	ИГИШ/ ИГИС	Действует в Ираке и Сирии
Джабхат-аль-Нусра	ДН	Действует в Сирии
Аль-Шабаб	АШ	Действует в Сомали и в Восточной Африке

Аль-Каида в странах исламского Магриба	АКИМ	Действует в Северной Африке
Хезболла		Действует в Ливане и имеет сети в других странах
Хамас		Действует на Палестинских территориях и имеет сети в других странах
Имарат Кавказ	ИК	Действует в России
Революционные вооружённые силы Колумбии	ФАРК	Действует в Колумбии

КРАТКИЙ ОБЗОР

1. В октябре 2001 года Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) в ответ растущие угрозы, кульминацией которых стали террористические акты, совершённые 11 сентября 2001 года, подготовила восемь специальных рекомендаций, касающихся противодействия финансированию терроризма. В Специальной рекомендации VIII (СР.VIII), теперь это Рекомендация 8, установлено следующее:

Странам следует проанализировать соответствие законов и нормативных актов, регулирующих деятельность организаций, которые могут быть незаконным образом использованы в целях финансирования терроризма. Учитывая особую уязвимость некоммерческих организаций, странам следует обеспечить невозможность их противоправного использования:

(a) Террористическими организациями, выступающими под видом законных учреждений;

(b) Для использования законных учреждений в качестве канала финансирования терроризма, в том числе, в целях уклонения от мер по замораживанию активов;

(c) Как средство сокрытия или маскировки тайного перенаправления средств, предназначенных для законных целей, на финансирование террористических организаций.

2. Хотя некоммерческие организации (НКО), также как и коммерческие учреждения, подвержены большому количеству рисков, относящихся как к отмыванию денег, так и к финансированию терроризма, Специальная рекомендация VIII была разработана для устранения конкретных уязвимых мест и угроз, связанных с финансированием терроризма, с которыми сталкиваются НКО. После пересмотра 40 Рекомендаций в 2012 году ФАТФ включила положения и требования большинства Специальных рекомендаций, касающихся финансирования терроризма, в общие рекомендации, охватывающие как вопросы противодействия отмыванию денег (ПОД), так и меры противодействия финансированию терроризма (ПФТ). Однако, понимая

особую важность трёх Рекомендаций для противодействия финансированию терроризма, ФАТФ включила эти Рекомендации в Раздел С обновлённых Рекомендаций. Бывшая Специальная рекомендация VIII, ставшая теперь Рекомендацией 8 (Меры по недопущению использования некоммерческих организаций в незаконных целях), является одной из этих трёх Рекомендаций. Данное типологическое исследование является важным шагом на пути понимания террористических угроз для сектора НКО. По результатам анализа 102 ситуационных исследований, предоставленных государствами-членами ФАТФ или составленных по материалам из открытых источников, был сделан ряд важных выводов. В сжатом виде эти выводы могут быть изложены следующим образом:

Ключевой вывод 1: *В секторе НКО имеется ряд взаимосвязанных уязвимостей, и террористические образования пытаются воспользоваться несколькими уязвимыми местами. В примерах, анализ которых проводился для подготовки настоящего отчёта, основным (доминирующим) способом незаконного использования некоммерческих организаций являлось перенаправление денежных средств НКО террористическими образованиями. Однако также регулярно имели место случаи, когда в противоправных целях использовались не финансы, а другие возможности некоммерческих организаций, например, злоумышленное использование программ НКО или содействие в вербовке новых членов и сторонников.*

Ключевой вывод 2: *Похоже, что наибольшему риску подвержены те некоммерческие организации, которые занимаются предоставлением услуг и работают в местах, где имеется активная угроза терроризма. Это может относиться к НКО, которые работают в зонах конфликтов, где присутствует активная террористическая угроза. Но также это может касаться и НКО, осуществляющих деятельность у себя на родине, но работающих с группами населения, которые активно привлекаются террористическим движением для оказания поддержки и прикрытия. В обоих случаях ключевой переменной риска является не географический фактор, а близость активной угрозы.*

Ключевой вывод 3: *Вследствие характера угрозы и, соответственно, характера мер принимаемых государством по противодействию этой*

угрозе, случаи, в которых присутствует значительный риск, являются важным источником информации для анализа типологий.

Ключевой вывод 4: Объединение различной информации, находящейся в распоряжении различных субъектов, стало важным фактором для выявления случаев незаконного использования НКО или существенных рисков такого противоправного использования.

Ключевой вывод 5: Пресечение незаконного использования НКО или снижение значительного риска достигалось путём применения комплекса мер (включая, но не только) меры уголовного преследования. Применение мер административного воздействия, наложение денежных штрафов и введение адресных финансовых санкций играют важную роль в пресечении случаев использования некоммерческих организаций в незаконных целях.

ПОНИМАНИЕ РИСКА

3. По результатам третьего раунда оценок ФАТФ соответствия юрисдикций 40 Рекомендациям ФАТФ было установлено, что 57% стран, в отношении которых проводилась оценка, получили рейтинги «несоответствие» или «частичное соответствие» по нынешней Рекомендации 8, и только пяти процентам государств были выставлены рейтинги «соответствие» или «значительное соответствие» по этой Рекомендации. Одним из основных выводов по итогам недавнего исследования, проведённого Центром по глобальному сотрудничеству в борьбе с терроризмом (Center for Global Counterterrorism Cooperation) и Исполнительным директором Контртеррористического комитета ООН, стало то, что в различных странах и регионах мира имеется разный уровень понимания угроз для сектора НКО³. Этот вывод ещё раз подчёркивает необходимость более тщательного изучения угрозы, представляемой террористическими образованиями для сектора НКО, для углублённого понимания и повышения информированности о передовом опыте и практике снижения как угрозы, так и рисков.

4. Нельзя переоценить важность сектора НКО для мирового сообщества. Это динамично развивающийся сектор, который оказывает множество разнообразных услуг миллионам человек. Однако в ходе реализации данного

³ Центр по глобальному сотрудничеству в борьбе с терроризмом и другие (2013г.), стр.v.

типологического проекта выяснилось следующее. Прошло десятилетие с момента официального признания того, что незаконное использование НКО террористами и террористическими организациями (далее террористическими образованиями) вызывает серьёзную озабоченность. Тем не менее, террористическая угроза для этого сектора сохраняется, и террористические организации продолжают использовать сектор НКО в своих целях разными способами и методами. Сектор, предназначенный для оказания помощи другим, используется террористическими образованиями, стремящимися причинить вред невинным людям. Это является особо вопиющей формой незаконного использования некоммерческих организаций, что, в принципе, подрывает доверие общественности к сектору НКО.

5. В ответ на эти вызовы в секторе НКО были приняты значительные меры, включая разработку нескольких различных стандартов и программ, направленных на оказание содействия организациям в обеспечение подотчётности и прозрачности их деятельности. Тем не менее, субъекты терроризма нередко маскируют свою деятельность, особенно вне зон конфликтов. Анализ ситуационных исследований, проведённый при подготовке данного отчёта, показывает, что хорошо спланированные обманные действия с трудом поддаются разоблачению негосударственными субъектами, учитывая имеющиеся в их распоряжении ресурсы. Это делает государственный контроль и надзор, а также возможности государства в этой области, не менее важным и необходимым элементом для выявления наиболее изощренных и замаскированных угроз для деятельности сектора.

6. За 12 лет, прошедших с первого опубликования текста Рекомендации 8, характер угроз и сам сектор НКО продолжали изменяться и развиваться. Кроме того, за прошедшие несколько лет государства и некоммерческие организации накопили опыт реализации и выполнения требований этой Рекомендации. Исходя из накопленного опыта, возникают новые вопросы относительно того, как наилучшим образом предотвратить и не допустить незаконное использование сектора НКО террористическими образованиями. В качестве ответа в данном отчёте определены некоторые важные стратегические вопросы, стоящие перед сектором НКО и политиками на национальном и международном уровнях. Это сделано с целью определения вопросов и тем для обсуждения в будущем.

ВОПРОСЫ, РАССМАТРИВАЕМЫЕ В ОТЧЁТЕ

7. По своему характеру, данный типологический проект является аналитическим исследованием, и в нём не содержится оценки текущей политики. Поэтому в отчёте не даны рекомендации относительно политических мер. В нём исследуются и разъясняются угрозы, которые террористические образования представляют для сектора НКО, факторы, обуславливающие эти угрозы, уязвимые места сектора и сложности, с которыми сталкиваются заинтересованные стороны при реагировании на эти угрозы. В настоящем типологическом отчёте рассматривается незаконное использование сектора НКО в широком плане, так как деятельность и, следовательно, уязвимые места сектора не ограничиваются финансовыми потоками, но также включают материальную помощь и поддержку. В конечном итоге, чтобы понять уязвимые с финансовой точки зрения места, необходимо понимание других взаимосвязанных уязвимостей. Незаконное использование сектора НКО террористами или террористическими организациями поднимает ряд сложных стратегических вопросов, включая противоречия между гуманитарной⁴ помощью и мерами, направленными на борьбу с терроризмом, а также реакцию стран на требования международных стандартов. Данный отчёт подготовлен не в целях подробного обсуждения этих вопросов или предложения решений, а для определения таких стратегических вопросов и подготовки аналитической базы для их дальнейшего рассмотрения.

8. Необходимо отметить, что приведённые 102 ситуационные исследования являются значительным количеством для типологического отчёта. При этом список этих ситуационных исследований не является исчерпывающим и состоит из примеров, добровольно направленных государствами-членами ФАТФ и региональными группами по типу ФАТФ (РГТФ). Основной целью отчёта являлось установление общих фактов на международном уровне, что, естественно, означает, что они могут не отражать специфики конкретных юрисдикций. Кроме того, похоже, что выбор ситуационных исследований определялся функциями и обязанностями предоставивших их органов, будь то правоохранительные органы, ПФР, регулирующие органы и т.д., и конкретными рисками, с которыми имеют дело национальные юрисдикции.

⁴ Выражение «гуманитарный» касается содействия обеспечению благополучия людей и не ограничивается деятельностью по оказанию помощи после возникновения чрезвычайных ситуаций или катастроф.

ХАРАКТЕР УГРОЗЫ

9. Принимая во внимание тот факт, что Рекомендация 8 считается одной из нескольких рекомендаций, которые конкретно предназначены для борьбы с финансированием терроризма, а также ввиду признания специалистами того, что финансирование терроризма отличается от отмывания денег, было необходимо уточнить различия между ФТ и ОД. В частности, при проведении исследования и анализа нужно было выяснить, как эти различия влияют на сектор НКО, проанализировать незаконное использование сектора и предложить меры по его защите. Терроризм, по своему характеру, является риском, предупреждение которого имеет чрезвычайно важное значение. В частности, применительно к сектору НКО, финансирование терроризма является составной частью более широкой угрозы. Ситуационные исследования, взятые из практики, показывают, что лица, занимающиеся финансированием терроризма и оказывающие материально-техническую поддержку террористическим организациям, используют денежные средства для более широких логистических целей, включающих, помимо прочего, вербовку, доставку и приобретение оружия. В Пояснительной записке к Рекомендации 8 признаётся этот факт и указывается, что террористы и террористические организации «используют сектор НКО в целях сбора и перемещения денежных средств, материально-технического обеспечения, содействия вербовке террористов или иной поддержки террористических организаций и операций»⁵. Далее в Пояснительной записке указано, что одним из общих принципов этой Рекомендации является следующее:

Меры, принимаемые странами для выявления и принятия действенных мер в отношении НКО, которые либо используются, либо активно поддерживают террористов или террористические организации, должны быть направлены на предотвращение и судебное преследование, в зависимости от ситуации, терроризма и других форм поддержки террористической деятельности. В случае, если НКО подозревается или явно причастно к финансированию терроризма или к другим формам поддержки террористической деятельности, главным приоритетом стран должно быть расследование и пресечение подобного рода финансирования или поддержки терроризма»⁶.

⁵ Пояснительная записка к Рекомендации 8 (Некоммерческие организации), ФАТФ (2012а), стр.54.

⁶ Пояснительная записка к Рекомендации 8 (Некоммерческие организации), ФАТФ (2012а), стр.55.

10. Цель расследований⁷ финансирования терроризма заключается в понимании и выявлении угроз и уязвимых мест до того, как риск материализуется, а также в принятии предупредительных мер. Угрозы должны выявляться и пресекаться до того, как они смогут быть реализованы благодаря уязвимым местам, поскольку в случае совершения террористического акта обществу будет нанесён огромный вред, и пострадают невинные люди. Именно поэтому, в отличие от расследований случаев отмывания денег, которые, как правило, осуществляются правоохранительными органами и в первую очередь направлены на выявление предикатных преступлений, расследование случаев финансирования терроризма обычно проводится разведывательными органами. Поскольку при расследованиях случаев ФТ усилия не направлены на выявление предикатных преступлений, следователям или аналитикам приходится использовать более широкий набор признаков и показателей для понимания и выявления деятельности по финансированию терроризма. Это, в частности, касается ситуаций, когда следователи или аналитики пытаются установить намерения фигуранта расследования или степень его причастности/соучастия в совершении преступления.

СНИЖЕНИЕ РИСКА

11. Поскольку в делах, связанных с финансированием терроризма, упор делается на предотвращение террористического акта, в ситуациях, когда имеет место незаконное использование НКО или существенный риск такого использования, часто применяются меры, не связанные с судебным преследованием, включая следующее:

- профилактические обучающие и образовательные меры;
- меры саморегулирования в секторе;
- составление списков лиц и организаций, которые являются террористическими образованиями или поддерживают такие образования; или
- меры, принимаемые правоохранительными органами.

⁷ В контексте настоящего отчёта при использовании термина «расследование» не делается различие между уголовным расследованием и административным расследованием или расследованием, проводимым разведывательными органами. Это связано с тем, что в различных юрисдикциях разные органы, имеющие различные полномочия, участвуют в расследовании дел, связанных с терроризмом, и некоторые или все из этих органов могут участвовать в расследовании, в зависимости от конкретного дела.

Многие из этих мер принимаются до того, как расследование дел достигает этапа, на котором выдается ордер для уголовного преследования. В ситуациях, когда зарубежные организации используют или могут использовать национальные некоммерческие организации в незаконных целях, судебное преследование может оказаться не самым целесообразным вариантом, и поэтому в таких случаях введение адресных финансовых санкций в отношении зарубежных или национальных организаций является альтернативным способом защиты национальных НКО⁸. В ситуационных исследованиях, проанализированных при подготовке данного отчёта, в 88% случаев пресечения незаконной деятельности использовались, в том числе, административные меры или включение организаций и лиц в списки террористов или лиц, поддерживающих терроризм, и только в 25% случаев незаконная деятельность была пресечена путём предъявления обвинений в уголовных преступлениях или судебного преследования⁹. Так как необходимо как можно раньше выявлять и снижать риски финансирования терроризма в секторе НКО и полностью понимать уязвимые места этого сектора, важно проводить анализ как случаев незаконного использования НКО, так и случаев риска такого противоправного использования некоммерческих организаций.

12. В Пояснительной записке к Рекомендации 8 указано, что, хотя защита сектора НКО является чрезвычайно важным делом, меры, принимаемые для защиты сектора, «не должны мешать или препятствовать законной благотворительной деятельности». В ситуационных исследованиях, проанализированных при подготовке данного отчёта, приведён ряд способов, использовавшихся для выявления и пресечения незаконного использования НКО, что включало как меры по снижению рисков, так и меры по пресечению выявленных случаев противоправного использования некоммерческих организаций. Во многих случаях пресечение незаконной деятельности и снижение рисков достигалось за счёт применения адресных мер регулирования на основании данных из различных источников и результатов специализированного анализа программ и деятельности НКО. Хотя трудно оценить влияние такого пресечения деятельности на сектор в количественном

⁸ Введение санкций в соответствии с Рекомендацией 6 ФАТФ «Адресные финансовые санкции за терроризм или финансирование терроризма».

⁹ Как указано в Главе 5 данного отчёта, в связи с тем, что некоторые включённые в отчёт ситуационные исследования касаются пресечения сразу нескольких видов незаконной деятельности, приведённые цифры не дают в сумме 100%.

выражении, проведённый анализ подтверждает ту точку зрения, что адресные меры, принимаемые на основании анализа конкретных ситуаций, снижают общее негативное влияние на законную деятельность, осуществляемую в секторе.

КАТЕГОРИИ РИСКА

13. По результатам исследования имеющихся ситуационных исследований и публикаций было выявлено пять категорий способов незаконного использования НКО или риска такого противозаконного использования. При этом они не являются взаимоисключающими, так как многие из них встречаются одновременно в различных ситуационных исследованиях, представленных в настоящем отчёте.

- *Перенаправление денежных средств* является одним из главных способов незаконного использования значительных финансовых ресурсов, имеющих в секторе. Такое перенаправление финансовых средств осуществлялось как субъектами, действовавшими внутри НКО (внутренними субъектами), так и внешними субъектами, такими как иностранные (зарубежные) партнёры.
- В ряде других случаев незаконного использования НКО некоммерческие организации или их руководители сознательно или неосознанно поддерживали *связи с террористическими образованиями*. В этих случаях НКО может использоваться незаконным образом в различных целях, в том числе для общего материально-технического обеспечения террористических образований.
- В некоторых случаях НКО были незаконно использованы для оказания *содействия в вербовке*, осуществляемой террористическими образованиями.
- НКО также становились мишенью террористов, которые *использовали их программы незаконно*. В этих случаях ресурсные потоки были законными, но программы НКО не достигали назначенной цели.
- И, наконец, некоторые террористические образования противоправным образом использовали сектор НКО путём *введения в заблуждение*. В этих случаях террористические образования учреждали фиктивные НКО или выдавали себя за

представителей благотворительных организаций с целью выманить обманным путём пожертвования у доноров.

14. Одним из важных вопросов, стоящих перед всеми, кого касается Рекомендация 8, заключается в том, каким образом оценить, какие НКО более всего подвержены риску их использования в противоправных целях. Анализ ситуационных исследований, проведённый в ходе подготовки данного отчёта, выявил взаимосвязь между видами деятельности, которыми занимаются НКО, и риском их использования в незаконных целях. Большинство из 102 ситуационных исследований касается НКО, которые занимались оказанием услуг (вопросами обеспечения жильём, социального обслуживания, образования и здравоохранения)¹⁰. Ни в одном из представленных ситуационных исследований не фигурировали НКО, занимавшиеся активно-представительскими видами деятельности (в области физкультуры и спорта, искусства и культуры, представления и защиты интересов кого-либо)¹¹. Кроме того, ситуационные исследования и результаты других имеющихся исследований указывают на повышенный риск незаконного использования тех НКО, которые осуществляют свою деятельность среди групп населения, которые также являются мишенью террористических движений, ищущих поддержку. Важно отметить, что это не всегда совпадает с географическими зонами конфликтов или нестабильности (слабого государственного управления). В тех зонах конфликтов или слабого государственного управления, в которых террористические движения не осуществляют или не имеют возможности осуществлять свою деятельность, НКО могут быть подвергнуты рискам, связанным с коррупцией или преступностью, но необязательно с терроризмом. И наоборот, террористические движения могут активно работать среди групп населения, проживающих в относительно стабильных районах, в поисках сторонников и поддержки. Например, «Тигры освобождения Тамил Илама» (ТОТИ) активно работали среди общин, проживающих в нескольких штатах Шри-Ланки, где была стабильная обстановка, для получения финансовой и других видов помощи и поддержки. Поэтому НКО, работающие в стабильных регионах, всё равно могут быть подвержены повышенному риску. В конечном итоге, основными факторами для определения того, какие НКО подвержены более высокому риску их незаконного использования, являются ценность и важность ресурсов и деятельности таких НКО для террористических образований, а также

¹⁰ Лестер М. Саламон (Salamon, Lester M.) и другие (2013 г.), стр.5.

¹¹ Там же.

близость активной террористической угрозы, при которой субъекты терроризма имеют возможности и намерение использовать НКО в противоправных целях.

ВЫЯВЛЕНИЕ И ПРЕСЕЧЕНИЕ

15. В ходе реализации проекта также исследовались вопросы, касающиеся того, какая информация позволила государственным органам выявлять случаи незаконного использования НКО или существенного риска такого противоправного использования, а также, какая информация использовалась в ходе последующих расследований. В основе наиболее подробных ситуационных исследований, содержащих большое количество деталей, часто лежала информация, предоставленная регулирующим органам, в обязанности которых входило, помимо прочего, осуществление контроля за сектором НКО. В случаях, когда замешанные организации использовали обман с целью введения в заблуждение жертвователей или других НКО, использование информации, касающейся национальной безопасности, для раскрытия такого обмана играло важную роль для защиты всего сектора НКО.

16. Ситуационные исследования показали, что после выявления случаев противоправного использования некоммерческих организаций или существенного риска в секторе НКО, пресечение незаконной деятельности или снижение риска осуществлялось различными средствами и методами, в зависимости от сложности дела. В случаях, когда совершённые деяния квалифицировались как уголовные преступления, незаконное использование НКО пресекалось путём уголовного преследования в судебном порядке. Использование административных мер и адресных финансовых санкций в целях защиты сектора НКО включало применение широкого спектра альтернативных уголовному преследованию мер, которые приводили к потере жертвователей или легитимности организациями, в отношении которых применялись такие меры, без существенного негативного влияния на общую деятельность сектора. Административные меры, в том числе адресные санкции, нередко включают отмену решений, принятых руководством организации, а также другие элементы надлежащих административных процедур. Проведённый анализ показывает, что имеется широкий спектр мер для защиты сектора НКО от незаконного использования, а также, что уголовное преследование в судебном порядке часто применяется в небольшом количестве случаев, в которых другие средства оказываются неприменимыми.

ПРИЗНАКИ

17. По результатам анализа публикаций и ситуационных исследований были определены два вида признаков, которые могут помочь сектору НКО, государственным субъектам, финансовым учреждениями и определённым нефинансовым предприятиям и профессиям (ОНФПП) выявлять и определять характер незаконного использования некоммерческих организаций. Первый вид, названный «признаки риска», указывает на возможные проблемы, которые могут быть, а могут и не быть связаны с терроризмом. Хотя эти признаки имеют важное значение для определения подверженных риску организаций, проблемы, на которые они указывают, могут быть вызваны (объясняться) другими видами злоупотреблений, не имеющими отношения к терроризму. Второй набор признаков имеет большее отношение к незаконному использованию НКО в террористических целях. Эти признаки, названные «признаками незаконного использования в целях терроризма», указывают на более определённую связь с терроризмом и являются сигналом предупреждения государственным организациям или руководителям НКО.

ПОСЛЕДУЮЩИЕ ШАГИ

18. Данный отчёт существенно расширил наше понимание угрозы, представляемой террористическими образованиями для сектора НКО. При этом по-прежнему необходимо углублять эти знания, проводя дальнейшие исследования и анализ. Например, необходимо провести исследования незаконного использования НКО на национальном уровне с тем, чтобы расширить понимание ситуации в конкретных юрисдикциях, особенно в тех, которые подвержены повышенному риску террористической деятельности. Проведение такого рода исследования уже предусмотрено в Рекомендации 1, в которой содержится требование ко всем странам-членам ФАТФ провести анализ национальной оценки рисков. Такие исследования могут помочь определить новые уникальные признаки и исследовать дополнительные взаимосвязи. Более детальное понимание рисков на национальном уровне, вероятно, поможет развеять некоторую озабоченность представителей сектора относительно того, что деятельность НКО чрезмерно регулируется вследствие неточной/ неверной оценки рисков. Кроме того, необходимо лучше понять различия в угрозах (с точки зрения как рисков, так и уязвимых мест), с которыми сталкиваются юрисдикции, являющиеся получателями услуг НКО, и

юрисдикции, которые оказывают помощь. Хотя данный отчёт расширяет наши знания о ресурсных расходах НКО, направляемых для защиты от перенаправления средств на незаконные цели, угрозы для источников ресурсов НКО ещё не до конца прояснены и поняты. В этой связи следует рассмотреть целесообразность проведения дополнительных исследований и анализа незаконного использования источников ресурсов НКО в целях финансирования терроризма и рисков, связанных с таким незаконным использованием ресурсных источников.

19. Для противодействия угрозам, представляемым террористическими образованиями для сектора НКО, необходимо понимание условий, в которых работают НКО, уязвимых мест, имеющих в секторе, а также, каким образом террористические образования пытаются воспользоваться такими уязвимостями, и как происходит выявление и снижение угроз для этого сектора. Любые дальнейшие обсуждения наилучших способов предотвращения незаконного использования сектора НКО в террористических целях и, в частности, стратегических вопросов, отмеченных в данном отчёте, требуют наличия детальной аналитической базы. Сложности и противоречия, связанные с реализацией Рекомендации 8, были, есть и останутся трудной для решения задачей. Однако если не будет найден правильный компромисс при преодолении этих противоречий, безупречность и репутация сектора НКО будут продолжать быть подвержены риску. Данный типологический отчёт представляет необходимую аналитическую базу для национальных и международных политиков и сектора НКО, которая поможет им в разрешении трудностей и противоречий, с тем, чтобы помощь и содействие сектора НКО продолжали оказываться тем, кто по-настоящему в них нуждается.

ГЛАВА 1

ВЕДЕНИЕ

СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

20. Некоммерческие организации (НКО) являются активно развивающейся и неотъемлемой частью современного мира и играют существенную роль в борьбе против терроризма¹². Широкий спектр, географический размах и продолжительность их деятельности по праву сделали НКО уникальными международными субъектами. Хотя и нет данных о количестве НКО, имеющих на сегодняшний день в мире, одно из исследований национальных секторов НКО 35 стран даёт представление о масштабах и важности деятельности некоммерческих организаций¹³. В 2003 году был опубликован отчёт в рамках проекта по сравнительному исследованию некоммерческого сектора, осуществляемому Центром исследований гражданского общества при Университете имени Джона Хопкинса. Согласно этому отчёту, к концу 1990-х годов размер секторов НКО 35 стран составил в денежном выражении 1,5 триллионов долларов США, что равнялось седьмой крупнейшей экономике мира, и в этих секторах было занято свыше 39 миллионов человек, работающих полный рабочий день. В небольшом дополнительном отчёте, опубликованном в 2013 году по итогам исследования 16 юрисдикций, отмечено, что в юрисдикциях, в отношении которых имелись полные данные, на долю сектора НКО приходилось в среднем 7,4 % от всего трудоспособного населения и 4,5% от валового внутреннего продукта¹⁴. Сектор НКО также является неотъемлемым партнёром государственного сектора в реализации совместных инициатив, таких как «Декларация тысячелетия» ООН. Сектор НКО традиционно пользовался значительным доверием со стороны общества, что было и остаётся одной из основных причин его успеха. Поддержание такого общественного

¹² Доклад специального докладчика ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциаций, А/НРС/23/39 (Генеральная ассамблея ООН, 2013г.), стр.9. В докладе говорится: «В целом, специальный докладчик считает, что организации гражданского общества играют значительную роль в борьбе против терроризма. Благодаря своим прямым связям с населением и масштабной работе, направленной, помимо прочего, на снижение бедности, поддержание мира, оказание гуманитарной помощи и обеспечения соблюдения прав человека и социальной справедливости, в том числе в условиях сложной политической обстановки, гражданское общество играет важную роль в борьбе с угрозой терроризма».

¹³ Лестер М. Саламон (Salamon, Lester M.) и другие (2003г.), стр.13-15.

¹⁴ Лестер М. Саламон (Salamon, Lester M.) и другие (2013г.), стр.2-3.

доверия является необходимым условием для обеспечения эффективности деятельности сектора некоммерческих организаций.

21. Однако концепцией свершения хороших дел пытаются воспользоваться те субъекты, чьи цели являются далеко не доброжелательными. Самая страшная угроза незаконного использования НКО исходит от тех, кто участвует в террористической деятельности. Пока подавляющее большинство некоммерческих организаций без устали трудятся над улучшением условий жизни людей во всём мире, небольшое число организаций и лиц используют сектор НКО в прямо противоположных целях, а именно – для поддержки террористов или террористических организаций. Может показаться, что риск незаконного использования НКО для финансирования или оказания материальной поддержки терроризму является маловероятным, однако влияние такой злоумышленной деятельности особо ощущается как жертвами терроризма, так и теми, кто должен был получить помощь от некоммерческих организаций. Такое негативное влияние многократно увеличивается с потерей общественной веры в честность и безупречность сектора НКО¹⁵. В типологическом отчёте, подготовленном Азиатско-тихоокеанской группой по борьбе с отмыванием денег (АТГ), эта проблема рассматривается с региональной точки зрения. В типологических отчётах ФАТФ, опубликованных в 2003 и 2007 годах, содержатся разделы, посвященные проблеме незаконного использования НКО в террористических целях¹⁶. В обширном отчёте Всемирного банка, посвящённом вопросам политики, также рассматривается проблема финансирования терроризма через сектор НКО, причём особое внимание в отчёте уделено тому, что понимать под соразмерным противодействием (соразмерными контрмерам)¹⁷. Однако, начиная с 2001 года, не было выпущено ни одного специального типологического отчёта, посвящённого исследованию вопросов незаконного использования или риска незаконного использования сектора НКО террористическими объединениями. Хотя отчет АТГ и предварительные типологические отчеты ФАТФ стали первыми шагами к проведению исследования, остается потребность в специальном,

¹⁵ Пояснительная записка к Рекомендации 8 (Некоммерческие организации), ФАТФ (2012а), стр.54.

¹⁶ Азиатско-тихоокеанская группа по борьбе с отмыванием денег [АТГ] (2011г.), ФАТФ (2003 и 2008г.).

Типологический отчёт, посвящённый проблеме незаконного использования сектора НКО в целях отмывания денег, был также подготовлен Евразийской группой (Евразийская группа по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (ЕАГ), 2012г.).

¹⁷ Эмили Ван дер Дос де Виллебойс (Van der Does de Willebois, Emily) (2010г.).

широкомасштабном и более современном международном типологическом исследовании. Необходимость таких исследований становится всё более насущной и актуальной в свете изменения характера угроз, произошедшего с момента опубликования Рекомендации, касающейся НКО (нынешней Рекомендации 8, далее Р.8), после уточнения мандата ФАТФ в 2001 году. Кроме того, международные организации, исследовательские учреждения и сами представители сектора НКО выражают озабоченность относительно несбалансированности и наличия противоречий между мерами по борьбе с терроризмом и эффективностью работы НКО, особенно касающейся гуманитарной деятельности¹⁸. В конечном итоге, стало очевидно, что нужно подготовить международный аналитический отчёт для исследования (не политизированным образом) ряда ключевых вопросов, связанных с незаконным использованием сектора НКО в целях поддержки терроризма и террористических образований. Эти ключевые вопросы, представлены на *Рисунке 1.1*.

Рисунок 1.1: Ключевые вопросы исследования

Какие...	... НКО подвержены наибольшему риску незаконного использования со стороны террористических образований?
Каков...	... характер угрозы, представляемой террористическими образованиями для сектора НКО?
Когда...	... НКО подвергаются наибольшему риску незаконного использования террористическими образованиями?
Где...	... НКО подвергаются наибольшему риску незаконного использования террористическими образованиями?
Почему...	... НКО подвержены риску незаконного использования террористическими образованиями?
Как...	... НКО становятся уязвимыми для террористической деятельности? ... террористические образования используют НКО в незаконных целях? ... выявляются и пресекаются случаи незаконного использования НКО?

¹⁸ Кейт Макинтош (Mackintosh, Kate) и Патрик Дуплат (Duplat, Patrick) (2013г.).

22. Настоящий отчёт начинает рассмотрение этих основных вопросов. Хотя главная часть любого типологического отчёта будет посвящена поиску ответов на вопросы «Как», для полного анализа риска в секторе НКО и трудностей, связанных со снижением такого риска, необходимо, по возможности, рассмотреть и дать ответы на другие ключевые вопросы.

ПРЕДМЕТ И ЗАДАЧИ ИССЛЕДОВАНИЯ

23. 40 Рекомендаций Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) содержат специальные положения, касающиеся некоммерческих организаций, которые представляют собой ценный, но, в то же время, уязвимый сектор. Эти положения включены в Рекомендацию 8 (бывшая Специальная рекомендация VIII), в которой говорится, что государствам-членам следует предпринять меры для обеспечения того, чтобы некоммерческие организации не использовались незаконным способом в целях финансирования террористической деятельности¹⁹. Эта Рекомендация была одной из восьми Специальных рекомендаций²⁰, сформулированных в октябре 2001 года вслед за террористическими актами, совершёнными 11 сентября 2001 года. Указанная Рекомендация была разработана специально для противодействия терроризму после выявления нескольких случаев, показавших, что НКО используются для поддержки террористических организаций.

24. Рекомендация 8 и Пояснительная записка к ней является фундаментальной мерой ФАТФ, направленной на предотвращение, выявление и пресечение незаконного использования сектора НКО в целях финансирования терроризма. Однако в арсенале ФАТФ имеются ещё несколько других Рекомендаций, имеющих отношение к теме данного отчёта, которые должны рассматриваться совместно с Рекомендацией 8. В Рекомендации 1 подчеркивается важность использования риск-ориентированного подхода в борьбе против финансирования терроризма с тем, чтобы обеспечить эффективность мер по снижению рисков, которые были бы соразмерны выявленному риску²¹. Применительно к исследованию сектора НКО, в Рекомендации 1 говорится, что выявление существенных рисков, а также случаев незаконного использования (НКО) является важным делом.

¹⁹ Рекомендация 8, ФАТФ (2012а), стр.13.

²⁰ Девятая Специальная рекомендация, касающаяся курьеров по перевозке наличных денег, была добавлена позднее.

²¹ Рекомендация 1, ФАТФ (2012а), стр.11.

25. В Рекомендации 5, содержащей требования по криминализации финансирования терроризма, установлено, что государствам-членам следует «признать уголовным преступлением не только финансирование террористических актов, но также финансирование террористических организаций и отдельных террористов даже при отсутствии связи их действий с конкретным террористическим актом или актами»²². Таким образом, в Рекомендации 5 признаётся, что пересечение поддержки террористических образований включает в том числе прекращение финансирования, идущего не на военные, а на другие цели, такие как, например, вербовка.

26. В Рекомендации 6, касающейся применения адресных финансовых санкций в целях противодействия финансированию терроризма, установлено, что санкции должны обеспечить, чтобы «денежные средства и иные активы» не предоставлялись, «прямо или опосредованно», физическому или юридическому лицу, включённому в международные или национальные списки лиц, против которых введены санкции за поддержку терроризма²³. В контексте некоммерческих организаций Рекомендация 6 подчёркивает, что деньги являются не единственным средством передачи благ террористическим образованиям. Товары в натуральной форме, косвенно переданные террористическому образованию, могут привести к точно такому же результату, что и прямой перевод денежных средств. Поскольку НКО занимаются различной деятельностью, включающей перевод и передачу благ не только в денежной форме, это положение Рекомендации 6 остаётся важным элементом для темы настоящего исследования.

27. Рекомендации 24 и 25 касаются прозрачности и бенефициарной собственности юридических лиц и образований.²⁴ В обеих рекомендациях установлено требование о ведении и хранении «достаточной, точной и своевременной информации» о бенефициарной собственности юридических лиц и юридических образований, «которую или доступ к которой могут оперативно получить компетентные органы»²⁵. Рекомендации 24 и 25 подчёркивают важность обеспечения прозрачности и надлежащего управления в любом юридическом образовании, включая некоммерческие организации.

²² Там же, стр.13.

²³ Рекомендация 6, ФАТФ (2012а), стр.13.

²⁴ Рекомендации 24 и 25, ФАТФ (2012а), стр.22.

²⁵ Там же.

28. Помимо стандартов ФАТФ страны также обязаны соблюдать требования международных стандартов в области прав человека, таких как Международный пакт о гражданских и политических правах, Статья 22 которого направлена на защиту свободы ассоциаций.

29. Такой разносторонний подход использовался при анализе ситуационных исследований, представленных в настоящем типологическом отчёте. В этой связи положения Рекомендации 8 не ограничиваются узким понятием финансирования терроризма, но также касаются всего, что связано с материальной поддержкой (в соответствии с данным ФАТФ определением «денежных средств и других активов»), что включает «финансовые активы, экономические ресурсы и имущество любого вида».

30. Как следует из названия настоящего документа, целью данного типологического исследования является изучение и анализ риска использования сектора некоммерческих организаций (НКО) в целях терроризма. Анализ результатов третьего раунда взаимных оценок показывает, что страны продолжают сталкиваться с трудностями при демонстрации выполнения требований Рекомендации 8. Хотя настоящий отчёт и предназначен для содействия в повышении уровня информированности и понимания некоторых аспектов, о которых идёт речь в Рекомендации 8, он не содержит комментариев по Рекомендации 8 и не ограничивается вопросами, охваченными этой Рекомендацией. В отчёте также не содержатся какие-либо рекомендации в отношении политики. Целью данного отчёта является предоставление аналитической базы для дальнейшего рассмотрения и обсуждения вопросов политики на национальном и международном уровнях.

31. Как и во всех других типологических отчётах ФАТФ, задачи данного отчёта определены ключевыми вопросами исследования, перечисленными на *Рисунке 1.1*, применительно к рассматриваемому сектору. Эти задачи могут быть сформулированы следующим образом:

Задача 1: Исследование характера современной террористической угрозы и её влияния на сектор НКО.

Задача 2: Анализ того, как и где НКО становятся уязвимыми для незаконного использования террористическими образованиями, как на уровне отдельных организаций, так и на уровне сектора. Такой

анализ опирается, главным образом, на примеры противоправного использования некоммерческих организаций и существенного риска такого использования, предоставленные правоохранными органами и другими государственными субъектами.

Задача 3: Выявление оперативных типологий, тенденций и признаков незаконного использования некоммерческих организаций для расширения нашего понимания угрозы, представляемой террористическими образованиями для сектора НКО, и определения основных стратегических вопросов для дальнейшего обсуждения в целях выработки политики.

32. Перечисленные задачи не являются взаимоисключающими, а, скорее, взаимно дополняют друг друга. Анализ на оперативном уровне того, каким образом происходит незаконное использование НКО, важен для получения ответов на вопросы «Как» на *Рисунке 1.1*. Однако оперативный анализ не даёт достаточных ответов на ряд более общих вопросов, например, почему и при каких обстоятельствах террористические образования пытаются использовать сектор НКО в своих интересах. Для получения ответов на эти вопросы требуется проведение стратегического анализа террористической угрозы и самого сектора НКО. В настоящем типологическом отчёте представлен как оперативный, так и стратегический анализ в попытке нащупать ответы на эти вопросы, и как можно глубже разобраться в проблеме незаконного использования НКО, насколько это возможно на сегодняшний день.

КОНТИНУУМ ПОДДЕРЖКИ ТЕРРОРИЗМА

33. За каждым террористическим актом стоит логистическая цепочка, которая может включать множество различных элементов, начиная от вербовки, и заканчивая предоставлением материалов. Различные элементы не обязательно имеют одинаковую степень опасности, и поэтому многие юрисдикции по-разному подходят к решению каждой из этих проблем. Это можно представить в виде непрерывного процесса или континуума поддержки терроризма, как показано на *Рисунке 1.2*. По мнению д-ра Тимоти Виттига (Timothy Wittig) из Амстердамского университета, финансирование терроризма (и более широкая

поддержка террористических движений) неотделима от его социально-политических корней, и поэтому должна рассматриваться в виде «континуума»²⁶.

34. На представленной ниже схеме такого континуума (которая отражает деятельность и контрмеры) ряд действий в поддержку терроризма, обозначенных как «вербовка», «сбор денежных средств», «планирование и обучение» и «материальная поддержка», содействуют совершению террористического акта. В различных точках этого континуума, по мере того, как действия в поддержку терроризма содействуют наращиванию потенциала и реализации умысла, различные субъекты участвуют в выявлении и пресечении деятельности, направленной на поддержку терроризма. В той точке континуума, где негативное воздействие на сектор является низким, основными субъектами, которые противодействуют этой деятельности, являются сами НКО, а также доноры, бенефициары и любые регулирующие или контролирующие органы, осуществляющие надзор за сектором. При наличии жёстких мер надлежащей проверки и мер безопасности в секторе, снижение большей части рисков для сектора будет происходить именно в этой точке континуума. Однако некоторые угрозы будут продолжать иметь место на протяжении всего континуума благодаря использованию средств и способов маскировки и обмана, которые трудно выявить и разоблачить не только самим некоммерческим организациям, но даже регулирующим органам. В этом случае в дополнение к мерам надлежащей проверки, осуществляемым в секторе, и расследованиям, проводимым регулирующими органами, на помощь приходят подразделения финансовой разведки (ПФР) и другие субъекты разведывательного сообщества, которые имеют возможности вскрыть и разоблачить более изощрённые попытки незаконного использования сектора. В точке континуума, где негативное воздействие на сектор достигает своего пика, меры по снижению риска, принимаемые в секторе, и усилия разведывательных органов по выявлению незаконных действий дополняются правоприменительными и судебными полномочиями правоохранительных органов и судебной системы. Эти полномочия необходимы и используются для наказания за противоправное использование сектора и предотвращение повторения таких случаев.

²⁶ Тимоти Виттиг (Wittig, Timothy) (2011г.), стр.141-58.

35. Следует отметить, что линейный характер континуума поддержки терроризма приведён исключительно для наглядности и удобства понимания. На практике же, ни террористическая деятельность, ни усилия по её пресечению не будут протекать так гладко и упорядоченно. Деятельность по поддержке терроризма не всегда осуществляется в том порядке, как показано на *Рисунке 1.2*, и, вероятно, будет проводиться параллельно в нескольких точках сразу. Соответственно, участие субъектов, проводящих расследования и принимающих меры по снижению рисков, будет не таким линейным, как показано на рисунке, а часто будет параллельным. На практике, как показывает анализ ситуационных исследований, проведённый для подготовки данного отчёта, снижение риска незаконного использования НКО часто достигается за счёт скоординированных действий нескольких различных субъектов.

Рисунок 1.2: **Континуум поддержки терроризма**



36. Из схемы континуума поддержки терроризма видно, что пресечение деятельности в поддержку терроризма, в том числе финансирования терроризма, часто происходит до этапа судебного преследования благодаря использованию множества различных способов, которые нередко применяются одновременно. С учётом этого, для получения ясной и полной картины риска, которому подвержен сектор, исследование незаконного использования НКО

должно основываться на изучении случаев, происходящих во всех точках континуума, а не только в его конечной точке, когда дела передаются в суд.

ФИНАНСИРОВАНИЕ ТЕРРОРИЗМА И ОТМЫВАНИЕ ДЕНЕГ: СПОСОБЫ И РИСКИ

37. Схема континуума поддержки терроризма демонстрирует тонкое, но существенное различие между отмыванием денег и финансированием терроризма, которое важно для понимания данного типологического исследования. В Руководстве ФАТФ по проведению финансовых расследований отмечается, что, хотя финансирование терроризма и отмывание денег часто фигурируют вместе, эти преступления различаются по характеру их совершения и расследования. В Руководстве сказано, что «отмывание денег представляет собой процесс придания «грязным» деньгам видимости «чистых», тогда как в случае финансирования терроризма наиболее часто «чистые» деньги используются в гнусных целях»²⁷. Перефразируя вышесказанное – отмывание денег заключается в легализации доходов от серьёзных преступлений и происходит в результате совершения преступления. И наоборот, финансирование терроризма, хотя само по себе является преступлением, способствует совершению тяжких преступлений, и усилия по пресечению финансирования терроризма направлены на предотвращение террористической деятельности в будущем. Конечно, нельзя сказать, что нет никакого сходства между финансированием терроризма и другими видами финансовых преступлений, включая отмывание денег. Наоборот, в типологических исследованиях ФАТФ и в других исследованиях, посвящённых ресурсному обеспечению террористических движений, подчеркивается связь терроризма с преступностью²⁸. Однако расследования случаев отмывания денег чаще всего проводятся правоохрнительными органами и заключаются, главным образом, в сборе доказательств в целях судебного преследования преступников за уже совершённые преступления. С другой стороны, исходя из характера угрозы, расследования финансирования терроризма направлены в большей степени на предотвращение угрозы и, как правило, проводятся разведывательными органами.

²⁷ ФАТФ (2012b), стр.15.

²⁸ ФАТФ (2008).

38. После того, как денежные средства²⁹ попали в руки террористических образований, пресечение их конечного использования становится более трудным делом. Вероятность случаев финансирования терроризма невелика, но такие случаи оказывают огромное влияние на общество, если приводят к совершению террористического акта. В стратегическом плане отмывание денег со временем также оказывает большое негативное влияние на общество. Однако первая реакция общества на террористическую деятельность (особенно, если она привела к человеческим жертвам) создаёт в обществе иную оценку и отношение к угрозе. В этой связи многим юрисдикциям необходимо снизить риск финансирования терроризма на более раннем этапе, нежели в случае отмывания денег, поскольку непосредственное воздействие на общество в этом случае будет гораздо сильнее.

39. В конечном итоге, целью расследований финансирования терроризма является понимание и выявление угроз и уязвимых мест до того, как риск материализуется. В своей книге «Искусство регулирования» Малкольм Спэрроу указывает, что предупредительный анализ является главным элементом снижения риска³⁰. Угрозы должны быть поняты и оценены прежде, чем они смогут быть реализованы благодаря уязвимостям. В этой связи необходимо проводить анализ как случаев возникновения рисков, так и случаев незаконного использования НКО. Поэтому в целях анализа в данный отчёт включены ситуационные исследования, касающиеся как незаконного использования НКО, так и неприемлемо высокого риска такого использования.

СБОР ДАННЫХ И ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИИ

40. Исследования для подготовки данного типологического отчёта проводились различными способами. В основном осуществлялся сбор и анализ ситуационных исследований, полученных от государств-членов ФАТФ, но также проводились исследования информации из открытых источников. Данные об общих тенденциях, касающихся расследований, включая информацию о способах выявления и межведомственного сотрудничества и взаимодействия, также были получены от государств-членов ФАТФ.

41. Одной из главных задач данного типологического проекта являлось привлечение сектора НКО к процессу исследования. С этой целью с

²⁹ Имеются в виду денежные средства, полученные как от законной, так и от незаконной деятельности.

³⁰ Малкольм К. Спэрроу (Sparrow Malcolm) (2000г.), стр.265-69.

организациями сектора НКО проводились официальные консультации в форме анкетирования и семинаров с участием множества заинтересованных сторон. Анкетирование и семинары проводились для лучшего понимания работы, проводимой в секторе, и уязвимостей, которыми могут воспользоваться террористические образования, а также того, как сами НКО оценивают и относятся к рискам, представляемым террористической деятельностью.

42. Как и в случае любых аналитических материалов, выявленные факты должны рассматриваться с учётом методологии, использованной для их сбора. В настоящем типологическом отчёте в основном представлены выявленные факты на международном уровне. Для этого государства-члены ФАТФ и региональные группы по типу ФАТФ представили 102 ситуационных исследования, что являлось довольно большим (хотя и не исчерпывающим) количеством для типологического отчёта. Кроме того, добровольные ответы, направленные государствами-членами ФАТФ и РГТФ определили диапазон ситуационных исследований для настоящего типологического отчёта. Похоже, что представленные типологические исследования определялись функциями и обязанностями органов, которые направили их, а также конкретными рисками, имеющими место в соответствующих юрисдикциях.

СБОР СИТУАЦИОННЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

43. Запрос на представление ситуационных исследований был направлен государствам-членам ФАТФ и Региональным группам по типу ФАТФ (РГТФ) через секретариат ФАТФ. В запросе в общих чертах был описан континуум поддержки терроризма и содержались образцы дел для помощи респондентам в выборе, оформлении и удалении секретной информации из ситуационных исследований. На запрос откликнулись 14 государств и прислали проектной группе в общей сложности 102 ситуационных исследования. География полученных ситуационных исследований охватывает Европу, Северную Америку, Ближний Восток, Юго-Восточную Азию и Океанию. Что касается конкретных отправителей, то ситуационные исследования направлялись различными ведомствами, такими как правоохранительные, разведывательные и регулирующие органы.

44. В данный отчёт вошли ситуационные исследования, как содержащие, так и не содержащие секретную информацию. Это было сделано для использования

преимуществ обоих подходов. Из большинства ситуационных исследований, направленных государствами-членами ФАТФ и РГТФ, была удалена секретная информация, прежде чем они были представлены проектной группе, по нижеследующим причинам:

1. **Защита репутации НКО.** Во многих случаях законные некоммерческие организации, которые фигурировали в делах, связанных с незаконным использованием НКО, продолжают осуществлять свою деятельность и оказывать ценные услуги. Обнародование этих НКО, так же как и оглашение имён жертв преступлений, может иметь непредвиденные пагубные последствия.
2. **Разногласия относительно того, какие образования считаются террористическими.** Хотя и имеется относительное согласие в общем понимании того, что представляют собой террористические действия, продолжаются споры по поводу того, заслуживают или нет некоторые движения или образования навешивания на них ярлыка «террористические». Нередко такие споры вызваны различным восприятием и толкованием характера угроз на национальном уровне. Эти споры и обсуждения, хотя и являются важными, не должны отвлекать от общей цели понимания того, как и почему террористические образования используют сектор НКО в целях насилия.
3. **Незавершённые дела.** Расследование и судебное преследование за финансирование терроризма часто является продолжительным по времени процессом. Для предоставления более актуального анализа проектной группе было необходимо сделать так, чтобы страны не испытывали беспокойство и опасений, направляя ситуационные исследования по текущим делам. В случае если дела находятся на стадии расследования, необходимо, чтобы оперативные источники информации и методы оперативно-следственной работы не были бы раскрыты. Если дела переданы в суд, то по закону требуется не раскрывать личности и названия физических или юридических лиц, проходящих по таким делам.
4. **Пресечение деятельности административными мерами.** Ввиду необходимости снижения рисков, во многих случаях незаконного использования сектора НКО в целях финансирования терроризма используются административные меры, а не меры уголовного и судебного преследования. Как отмечалось выше, для обеспечения глубокого анализа

ситуации необходимо учитывать и такие факты. Однако случаи пресечения противоправной деятельности административными методами часто официально не связывают с финансированием терроризма. Последующее включение этих дел в категорию, относящуюся к финансированию терроризма, может подорвать меры административного воздействия как эффективного инструмента снижения рисков.

5. Использование информации, касающейся национальной безопасности. Вследствие характера расследований дел, связанных с терроризмом, во многих случаях используется секретная разведывательная информация, в защите которой заинтересованы все страны. В ряде случаев раскрытие источников информации или способов расследования может поставить под угрозу физических лиц или организации. С тем, чтобы у стран не возникало опасений при предоставлении самого широкого спектра ситуационных исследований, было необходимо засекретить подробную информацию, касающуюся следственных возможностей, методов и источников.

45. Помимо ситуационных исследований, из которых удалена секретная информация, ситуационные исследования, не содержащие секретную информацию, обеспечивают более глубокое понимание рассматриваемой проблемы, поскольку в них содержатся примеры незаконного использования НКО, которые проще понять. Ситуационные исследования, не содержащие секретную информацию, также позволяют использовать дополнительную информацию из открытых источников: судебные документы, отчёты об исследованиях, официальные государственные публикации и сообщения средств массовой информации. В этой связи в отчёт также включены ситуационные исследования, не содержащие секретную информацию, касающиеся дел, по которым завершено судебное преследование, или информация о которых уже стала достоянием гласности.

СБОР ОБЩЕЙ ИНФОРМАЦИИ О ПОЛОЖЕНИИ ДЕЛ В ЮРИСДИКЦИЯХ

46. Запросы на предоставление ситуационных исследований, разосланные государствам-членам ФАТФ и РГТФ, также содержали ряд общих вопросов, касающихся рисков, представляемых деятельностью по финансированию

терроризма для национальных секторов НКО. Целью этих вопросов было получение:

- статистических данных, собранных по результатам анализа сектора НКО, и, конкретно, информации о том, какие виды НКО наиболее подвержены риску;
- данных из любых оценок рисков на национальном уровне, которые, в том числе, касались некоммерческих организаций;
- информации о НКО, которые фигурировали в сообщениях о подозрительных операциях.

47. Эта информация включена в Главы данного типологического отчёта, посвящённые условиям деятельности НКО, способам их незаконного использования и методам выявления фактов такого противоправного использования.

АНКЕТИРОВАНИЕ СЕКТОРА НКО И СЕМИНАРЫ С ПРЕДСТАВИТЕЛЯМИ СЕКТОРА

48. Как говорилось выше, для проектной группы было важно, чтобы сектор НКО принимал участие в исследовании на постоянной основе. Некоммерческим организациям был разослан вопросник, в котором представителей сектора попросили предоставить необходимую для исследования информацию по нескольким ключевым вопросам, включая следующие:

- как респонденты видят и оценивают риск, представляемый террористической деятельностью для своей организации (организаций);
- считают ли респонденты, что их организация (организации) уязвима с точки зрения возможности её незаконного использования террористическими образованиями, и, если да, то какие есть уязвимости;
- попадали ли респонденты в ситуации, или знают ли они о ситуациях, когда сектор НКО был незаконно использован террористическими образованиями;
- какие меры по снижению риска разработаны отдельными организациями или совместно в секторе НКО.

49. Представители сектора НКО провели параллельный анализ, включая отдельное анкетирование некоммерческих организаций.

50. Состоялись два семинара с организациями, входящими в сектор НКО (в Нью-Йорке и Брюсселе). Эти семинары были организованы организациями «Charity and Security Network» (Сеть благотворительности и безопасности) и «European Foundation Center» (Европейский центр по содействию деятельности фондов), соответственно. Целью семинаров являлось поддержание широкого постоянного диалога между национальными и международными правительственными субъектами и сектором НКО по ряду вопросов, относящихся к данному типологическому отчёту, включая следующие:

- вопросы, вызывающие обеспокоенность представителей сектора НКО в плане их оперативной независимости и эффективности;
- вопросы, вызывающие обеспокоенность представителей сектора НКО в связи с мерами, принимаемыми некоторыми государствами по выполнению требований Рекомендации 8;
- влияние мер, направленных на борьбу с терроризмом, в контексте более широких требований по соблюдению установленных правил и проведению надлежащей проверки.

51. Поскольку многие из этих вопросов являются темой более широких политических обсуждений, какие-либо выводы из них выходят за рамки данного типологического отчёта. Однако семинары были весьма полезными для определения более масштабных стратегических вопросов, которые должны быть поставлены в настоящем отчёте. Информация, выявленная по итогам анкетирования, проведённого ФАТФ, данные анализа, проведённого представителями сектора, а также сведения, полученные в ходе семинаров, представлены в основном в Главе 2, посвящённой уязвимым местам сектора и мерам по снижению рисков.

ИССЛЕДОВАНИЕ МАТЕРИАЛОВ ИЗ ОТКРЫТЫХ ИСТОЧНИКОВ

52. Основательное изучение материалов из открытых источников оказалось очень полезным для освещения всех вопросов, затронутых в ходе исследования. Помимо изучения материалов из открытых источников для составления ситуационных исследований, не содержащих секретную информацию, с целью оценки тенденций в секторе НКО и угрозы терроризма также использовались публикации научных работников, исследовательских институтов и правительственных органов. Во всех случаях, прежде чем использовать данные из открытых источников в качестве исходных материалов для подготовки

окончательного варианта отчёта, эти данные тщательно оценивались и проверялись проектной группой на предмет их надёжности и точности.

53. В целом, несмотря на некоторые ограничения в процессе анализа, о которых говорилось выше, основная информация, анализ и выявленные факты, представленные в данном типологическом отчёте, являются значительным шагом вперёд на пути понимания риска террористической деятельности для сектора НКО. Это должно помочь будущим обсуждениям и поискам наилучших путей защиты сектора НКО от незаконного использования террористическими образованиями.

ГЛАВА 2

СЕКТОР НКО И РИСК ЕГО НЕЗАКОННОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В ТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ ЦЕЛЯХ

ГЛОБАЛЬНОЕ ОКРУЖЕНИЕ

54. Глобализация усилила неопределённость внешних условий, в которых находятся и действуют как законные, так и незаконные международные субъекты, предоставив им существенные возможности и, одновременно с этим, привнеся значительные риски³¹. Что касается некоммерческих организаций, то развитие новых технологий расширило их возможности по сбору средств и распространению информации, а также упростило задачу по координации программ. Развитые взаимосвязанные финансовые и транспортные сети упростили перевод финансовых средств и доставку товаров отделениям, партнёрским организациям или непосредственно получателям помощи по всему миру. Одновременно с этим глобализация привела к увеличению потребностей в услугах НКО, особенно тех организаций, которые занимаются гуманитарными операциями, вынудив их работать в областях, где безупречность их операций подвергается риску, или приведя к изменениям рисков на местном уровне.

55. Являясь законными международными субъектами, некоммерческие организации могут легко воспользоваться новыми возможностями, которые глобализация предоставила для их деятельности, включая следующее:

³¹ По вопросу основных мировых тенденций см. отчёт Национального разведывательного совета США (National Intelligence Council) (2012г.), а также документ Центра по развитию и исследованиям и разработкам концепций и доктрин Великобритании (Development, Concepts and Doctrine Center) (2013г.).

- повышенная мобильность;
- взаимосвязь между инфраструктурными сетями;
- более широкий и интенсивный доступ в зоны конфликтов и нестабильности (слабого государственного управления);
- диверсифицированные финансовые услуги и логистические сети;
- децентрализованная связь и управление;
- расширенные возможности по привлечению общественности.

56. К сожалению, террористы пытаются воспользоваться теми же самыми возможностями, хотя и скрытым подпольным образом. Например, живучесть сети «Аль-Каиды» в значительной степени обусловлена её способностью децентрализовать свои системы связи и управления и диверсифицировать логистические, финансовые и вербовочные сети. Другим аналогичным примером является движение «Тигры освобождения Тамил-Илама», в рамках которого действует глобальная сеть обеспечения материально-технической поддержки, состоящая из большого количества подконтрольных НКО и благотворительных организаций. Эта глобальная сеть якобы гуманитарных организаций оказалась настолько устойчивой и живучей, что смогла пережить даже военное крыло «Тигров освобождения Тамил-Илама». Законность и масштабы деятельности НКО, наряду с частичным совпадением оперативных потребностей, делают некоммерческие организации привлекательной мишенью для террористов, пытающихся воспользоваться возможностями, предоставляемыми современным глобальным миром. В конечном итоге, несмотря на различия в целях своей деятельности, террористические сети и некоммерческие организации существуют и действуют в одном и том же глобальном мире и часто пытаются работать среди одних и тех же групп населения. Гуманитарные НКО часто пытаются получить доступ к населению, находящемуся в зонах местных или международных конфликтов, для оказания помощи, в то время как террористические движения пытаются проводить работу среди тех же групп населения для усугубления и расширения конфликта или поиска сочувствующих и прикрытия. Такие параллельные попытки проведения работы среди населения могут привести к тому, что НКО окажутся в

большей близости к террористической угрозе, что иногда уже приводило к похищению сотрудников НКО и требованию за них выкупа³².

57. Незаконное использование сектора НКО в целях финансирования или иной поддержки террористической деятельности в конечном итоге является результатом успешного использования уязвимых мест субъектом угрозы. Согласно определению ФАТФ, **угроза** представляет собой «лицо или группу лиц, объект или деятельность, которые потенциально могут причинить вред»³³. Кроме того, угроза зависит от субъектов, которые имеют как *возможности*, так и *намерение* причинить вред, в данном случае сектору НКО³⁴. Террористическая организация может иметь возможность незаконного использования НКО, например, благодаря контролю над территорией, где работает такое НКО, но по стратегическим причинам может решить не вмешиваться в работу субъектов гуманитарной деятельности. И наоборот, террористическая организация может иметь намерение использовать сектор НКО в противозаконных целях, например, создав незаконное НКО для сбора денежных средств, но не иметь достаточного количества людей для организации работы такого НКО, что означает, что она не обладает необходимыми возможностями. В обоих случаях сектор НКО подвергается **риску**³⁵, и это требует постоянного контроля, но активная угроза станет реальностью только после того, как будет одновременно реализованы намерения и возможности.

58. **Уязвимость** может присутствовать как на уровне отдельной организации, так и на уровне сектора, и определена ФАТФ как «то, что может быть использовано для реализации угрозы или может способствовать или содействовать её реализации».³⁶ Уязвимые места на уровне отдельных организаций имеют место в случаях, когда законная некоммерческая организация используется в противоправных целях внешними субъектами или обманным образом внутренними субъектами. Уязвимые места на уровне сектора имеют место в ситуациях, когда незаконные организации (обычно называемые «фиктивными» НКО) получают возможность проникнуть в сектор и воспользоваться

³² См., например, сообщения Швейцарской телерадиовещательной корпорации «SwissInfo» (2014г.).

³³ ФАТФ (2013а), стр.7.

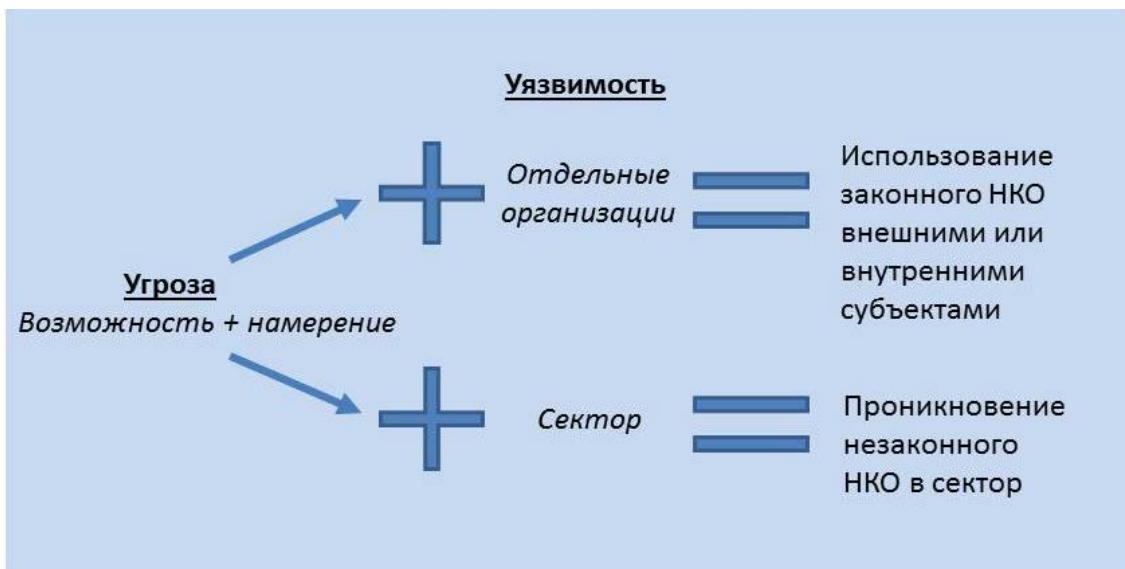
³⁴ Описание элементов угрозы приведено в работе Клифтона Смита (Smith, Clifton) и Дэвида Джей Брукса (Brooks, David J) (2013г.), стр.64.

³⁵ Риск определён ФАТФ как «производная трёх факторов: угрозы, уязвимости и последствий». См. ФАТФ (2013а), стр.7.

³⁶ ФАТФ (2013), стр.7.

открывающимися возможностями. На *Рисунке 2.1* показана взаимосвязь между угрозой, уязвимостью и незаконным использованием сектора НКО.

Рисунок 2.1: **Угроза и уязвимость**



59. Ситуационные исследования, анализ которых представлен в настоящем отчете, демонстрируют случаи незаконного использования или значительный риск незаконного использования сектора НКО. Однако чтобы разобраться в том, каким образом происходит такое незаконное использование, необходимо оценить как уязвимые места самого сектора НКО, так и тенденции развития угрозы терроризма на стратегическом уровне. При рассмотрении угрозы терроризма, сектора НКО и национального или международного управления как единого целого возникает ряд существенных вопросов к политикам. При исследовании этих вопросов составители данного отчёта не дают никаких политических рекомендаций. Напротив, в отчёте сделана попытка обеспечить аналитическую базу для дальнейшего рассмотрения политических вопросов на национальном или международном уровне.

НЕКОММЕРЧЕСКИЙ СЕКТОР

60. Одна из сложностей, изначально заложенных в оценке риска незаконного использования сектора НКО в террористических целях, заключается в определении того, что собой представляет некоммерческая организация, и, что более важно, какие некоммерческие организации подвержены наибольшему риску. Пояснительная записка к Рекомендации 8 ФАТФ определила некоммерческую организацию как «юридическое лицо или образование или

организация, которая, главным образом, занимается сбором или распределением средств в благотворительных, религиозных, культурных, образовательных, социальных или иных «братских» целях или осуществляет другие «добрые дела»³⁷. Кроме того, в Руководстве ФАТФ, касающемся передовой практики выполнения Рекомендации 8, указано, что меры, направленные на противодействие финансированию терроризма в секторе НКО, должны «применяться в отношении НКО, на которые приходится 1) значительная часть финансовых ресурсов, контролируемых сектором, и 2) значительный объём международной деятельности, осуществляемой сектором»³⁸. Однако в секторе НКО пока ещё существует неопределённость относительно того, на что главным образом должны быть направлены меры по снижению рисков³⁹.

61. Анализ ситуационных исследований, полученных для подготовки настоящего отчёта как от государств, так и из открытых источников, показывает, что наибольшему риску незаконного использования в целях ФТ подвержены некоммерческие организации, занимающиеся определёнными видами деятельности. В обширном исследовании, проведённом Центром исследований гражданского общества при Университете имени Джона Хопкинса, приведена полезная классификация видов деятельности НКО, которая способствует сужению круга некоммерческих организаций, наиболее подверженных риску. В указанном документе перечислены восемь видов деятельности, осуществляемой НКО, которые разбиты на две общие категории⁴⁰. На *Рисунке 2.2* приведены эти восемь видов деятельности и две общие категории.

Рисунок 2.2: Виды деятельности НКО

Деятельность по оказанию услуг	Активно-представительская деятельность
Обеспечение жильём	Спорт и физкультура
Социальное обслуживание	Искусство и культура
Образование	Представление интересов
Здравоохранение	Защита интересов

³⁷ Пояснительная записка к Рекомендации 8, ФАТФ (2012a), стр.58.

³⁸ ФАТФ (2013b), стр.4.

³⁹ Ответ головной (зонтичной) организации сектора НКО на вопросник ФАТФ, февраль 2014 год.

⁴⁰ Лестер М. Саламон (Salamon, Lester M.) и другие (2013г.), стр.5. Для ознакомления с более подробной разбивкой этих видов деятельности, также рекомендуется обратиться к документу «Международная классификация некоммерческих организаций».

Источник: Лестер М. Саламон (Salamon, Lester M.) и другие (2013г.), стр.5.

62. На Рисунке 2.3 приведено количество раз, когда деятельность по оказанию услуг и активно-представительская деятельность фигурировали в качестве основных видов деятельности в ситуационных исследованиях, представленных для подготовки настоящего отчёта. При этом многие из представленных ситуационных исследований не содержали достаточно подробной информации о деятельности НКО, которая позволила бы классифицировать их по видам.

Рисунок 2.3: Категории деятельности НКО по данным ситуационных исследований¹

Количество раз, когда деятельность по оказанию услуг была определена в качестве основной деятельности НКО	Количество раз, когда активно-представительская деятельность была определена в качестве основной деятельности НКО	Количество раз, когда основной вид деятельности НКО было невозможно определить
64 ²	0	38

Примечания:

1. Цифры в сумме не дают 100% ситуационных исследований, поскольку: 1) во многих примерах не содержалось достаточно подробной информации об основной деятельности НКО; 2) во многих примерах было указано несколько видов основной деятельности некоммерческой организации, либо в одном и том же ситуационном исследовании фигурировало несколько НКО.

2. Хотя религиозные НКО могут быть отнесены к организациям, занимающимся активно-представительской деятельностью, определённые программы и деятельность, реализуемые религиозными организациями, направлены на оказание услуг. В этой связи, во многих ситуационных исследованиях фигурировала деятельность, осуществляемая религиозными организациями.

63. В том же исследовании было отмечено, что на долю НКО, занимающихся оказанием услуг, приходится 73% от общего объёма добавочной стоимости, создаваемой сектором НКО в 14 государствах, в которых проводилось исследование⁴¹. Это говорит о том, что на долю услуг приходится значительный объём деятельности, осуществляемой сектором, как указано в Руководстве ФАТФ, касающемся передовой практики выполнения Рекомендации 8. Все НКО, фигурирующие в ситуационных исследованиях, анализ которых проводился для

⁴¹ Эта цифра получена путём сопоставления деятельности по оказанию услуг и активно-представительской деятельности в секторах НКО 14 стран, в которых проводилось исследование. Эти 14 стран включают Австралию, Бельгию, Бразилию, Канаду, Чехию, Францию, Израиль, Японию, Кыргызстан, Мозамбик, Новую Зеландию, Норвегию, Португалию и Таиланд.

подготовки настоящего отчёта, занимались, в качестве основной деятельности, оказанием услуг в области обеспечения жильём, культуры⁴², образования и здравоохранения. При этом в ситуационных исследованиях не фигурировала ни одна НКО, чья основная деятельность касалась активно-представительских функций, таких как представление и защита интересов. Таким образом, исходя из имеющейся информации, напрашивается вывод о том, что НКО, занимающиеся оказанием услуг, наиболее часто используются террористическими движениями в незаконных целях.

64. Для НКО, занимающихся оказанием услуг, глобализация привела к возникновению двух тенденций противоречащих друг другу. С окончанием холодной войны, которая похоронила складывавшийся в течение пятидесяти лет биполярный баланс сил в мире, вспыхнуло множество медленно тлевших противоречий, которые переросли в новые конфликты. В то же самое время государственные субъекты, пытаясь адаптироваться к новым условиям, испытывают трудности в разрешении этих конфликтов и удовлетворении возникающих в их результате гуманитарных потребностей традиционными средствами и методами.⁴³ В попытке повысить эффективность и снизить бремя расходов на общество, государства всё чаще стали передавать функции по оказанию многих услуг в руки частного сектора, включая НКО. Такое развитие ситуации привело к *увеличению потребности в услугах* сектора НКО. С другой стороны, сложность глобального мира привела к *возрастанию рисков* для деятельности сектора по мере того, как террористические организации, организованные преступные группировки и различные повстанцы обнаруживают новые возможности в тех областях, в которых идёт строительство или становление структур управления.

65. По той же самой причине меры по обеспечению честности и безупречности деятельности стали ключевым требованием для многих секторов, занимающихся операциями на международном уровне. Требования по соблюдению антикоррупционного законодательства в ряде юрисдикций привели к разработке более сложных и комплексных процедур надлежащей проверки в коммерческом секторе⁴⁴. Те же самые требования к финансовому сектору были обусловлены разрастанием масштабов транснациональной

⁴² В данном контексте «услуги в области культуры» означают деятельность по содержанию культурных центров.

⁴³ Более подробная информация об этих тенденциях приведено в работе Алана Мунро (Munro, Alan) (1999г.).

⁴⁴ Тоби Джей.Ф. Бишоп (Bishop, Toby J.F.) и Фрэнк Е. Хайдоски (Hydoski, Frank E.) (2009г.).

организованной преступности и связанного с ней отмывания денег или фальшивомонетничества. Выполнение требований о надлежащей проверке также является важным для государственного сектора, что обусловлено распространением международных стандартов, таких как закона о правах человека⁴⁵. Новые требования по соблюдению установленных норм и правил появились в разных секторах по разным причинам, но, увеличивающаяся в целом сложность глобального мира обусловила новые потребности всех законных международных субъектов по защите и обеспечению безупречности и прозрачности своей деятельности.

66. В ответ на эту потребность в секторе НКО были приняты существенные меры, включавшие разработку нескольких различных стандартов и программ для содействия организациям в обеспечении отчётности и прозрачности их деятельности. На *Рисунке 2.4* приведён список некоторых стандартов и программ, а также перечислены организации, отвечающие за их разработку и поддержание в актуальном состоянии.

Рисунок 2.4: Стандарты и программы обеспечения прозрачности, разработанные в секторе НКО

Стандарт или Программа	Организация (организации) – разработчик
Принципы поведения в рамках программ по ликвидации чрезвычайных ситуаций	Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца
Пособие «Не причини вреда». Основа для анализа влияния помощи и содействия при разрешении конфликтов	Организация «Collaborative for Development Action, Inc.»; совместные обучающие проекты организации
Стандарты частных добровольческих организаций	Организация «InterAction»
Стандарты организации «Humanitarian Accountability Partnership»	Организация «Humanitarian Accountability Partnership»
Руководство по передовой практике противодействия коррупции при проведении гуманитарных операций	Организация «Transparency International»
Устав гуманитарной деятельности и минимальные стандарты при оказании гуманитарной помощи	Организация «The Sphere Project »

⁴⁵ Оливер Де Шуттер (De Schutter, Oliver) и другие (2012г.).

Деятельность по оценке и обучению	Активная сеть обучения по вопросам ответственности и поведения при осуществлении гуманитарной деятельности
Цикл коллективного обучения	Группа «URD»
Проект по укреплению потенциала реагирования на чрезвычайные ситуации	Межведомственная рабочая группа по укреплению потенциала реагирования на чрезвычайные ситуации
Кодекс поведения организации «People in Aid»	Организация «People in Aid»
Мусульманский благотворительный форум	Организации «Human Appeal International», «Human Relief Foundation», «Islamic Relief», «Muslim Aid» и «Muslim Hands»
Руководство по минимальным стандартам Международной сети по обучению поведению в и реагированию на чрезвычайные ситуации	Международная сеть по обучению поведению в и реагированию на чрезвычайные ситуации
Углублённое изучение и исследование вопросов оказания гуманитарной помощи	Организации «Save the Children» (Великобритания), «Institute Bioforce», «RedR» и «FrontlineSMS»
Деятельность по оценке и контролю	Центральное бюро по сбору средств
Система оценки укрепления мира	Альянс по укреплению мира

Примечание: Взято из ответов на вопросник ФАТФ, касающийся сектора НКО, февраль 2014 года.

67. Разработка такого рода стандартов и программ в секторе НКО является важным шагом по обеспечению безупречности деятельности сектора. Тем не менее, субъекты терроризма нередко маскируют свою деятельность, особенно вне зон конфликтов. Анализ ситуационных исследований, проведённый при подготовке данного отчёта, показывает, что хорошо спланированные обманные действия с трудом поддаются разоблачению негосударственными субъектами, учитывая имеющиеся в их распоряжении ресурсы. Это делает государственный контроль и надзор, а также возможности государства в этой области, не менее важным и необходимым элементом выявления наиболее изощренных и замаскированных угроз для деятельности сектора. Эти вопросы более подробно рассматриваются в Главе 4, в которой идёт речь о том, как были выявлены случаи незаконного использования НКО в представленных ситуационных исследованиях.

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ И УЯЗВИМЫЕ МЕСТА СЕКТОРА НКО

68. Прежде чем определить, каким образом сектор НКО может быть использован в незаконных целях, необходимо составить модель деятельности некоммерческих организаций, касающейся, в частности, организаций, занимающихся оказанием услуг (о чём говорилось выше). Анализ ситуационных исследований, проведённый для подготовки настоящего отчёта, а также изучение имеющейся литературы и публикаций по рассматриваемой теме, показывает, что деятельность НКО может быть сведена к пяти основным элементам (см. *Рисунок 2.5*):

1. *Сбор ресурсов* означает любую деятельность, осуществляемую некоммерческими организациями по приобретению и получению ресурсов либо напрямую, либо через третьих лиц, таких как волонтеры.
2. *Хранение ресурсов* означает хранение или обслуживание ресурсов, осуществляемое некоммерческими организациями. Хранение включает различную деятельность, начиная от обслуживания денежных средств на банковских счетах и заканчивая управлением имуществом или учреждениями.
3. *Передача ресурсов* может осуществляться неоднократно в ходе деятельности некоммерческих организаций и означает любой момент, когда ресурсы НКО передаются между различными субъектами.
4. *Расходование ресурсов* означает любой момент, когда ресурсы некоммерческих организаций обмениваются на товары или услуги.
5. *Реализация программ* означает момент, когда некоммерческие организации осуществляют свою программную деятельность. Это может включать такие действия как распределение помощи, оказание медицинского обслуживания, проведение мероприятий по сбору средств или приглашение знаменитостей для выступления.

Рисунок 2.5: **Общая модель деятельности НКО**

69. В данном контексте термин «ресурсы» использован специально для того, чтобы охватить пожертвования в натуральной (не денежной) форме и нефинансовые ресурсы, которые имеют ценность (такие, как имущество). Кроме того, эти элементы деятельности представлены в нелинейном порядке, поскольку не все они постоянно присутствуют в программах НКО. Например, если программа некоммерческой организации осуществляется под управлением её собственных сотрудников, то передачи ресурсов не происходит. С другой стороны, различные элементы не являются взаимоисключающими, особенно если в деятельности принимают участие несколько некоммерческих организаций.

70. В указанных элементах содержатся характеристики сектора НКО, которые создают уязвимые места для незаконного использования террористами. С другой стороны, именно эти характеристики делают организации сектора НКО чрезвычайно эффективными международными субъектами. Уязвимые места могут быть подразделены на четыре категории, перечисленные ниже в иерархическом порядке:

1. Развитые и протяженные логистические сети

Логистические сети являются звеньями, через которые НКО собирают, хранят, передают и доставляют ресурсы, связанные с их деятельностью.

Развитые логистические сети обеспечивают большее географическое покрытие деятельности сектора, позволяя НКО реализовывать программы во многих областях и регионах через большое количество партнёров. И, наоборот, благодаря своим масштабам, развитые логистические сети повышают уязвимость. При наличии большего количества человек, более широкого круга деятельности и, возможно, значительного географического удаления поддержание надлежащего контроля за ресурсами может оказаться непростым делом. Логистические сети НКО, занимающихся гуманитарной деятельностью, зачастую проходят по зонам конфликтов и нестабильности (слабого государственного управления). Также существует повышенный риск того, что ресурсы могут проходить через секторы с не слишком сильным контролем (например, через нерегулируемых провайдеров денежных услуг). Оба этих фактора повышают риск возможного незаконного перенаправления ресурсов или злоупотребления программами в противоправных целях.

2. Большое количество временных сотрудников.

Сектор НКО также вынужден задействовать **большое количество временных сотрудников**. Волонтёры составляют существенную и важную часть таких сотрудников. По оценкам, осуществлённым в рамках крупного сравнительного исследования двадцати двух стран, в секторе НКО было занято 19 миллионов человек, работающих полный рабочий день. Если добавить к этому волонтёров, то эта оценочная цифра вырастет до 29 миллионов⁴⁶. При этом характер работников сектора НКО затрудняет проведение их проверки на благонадёжность. Особенно это касается волонтёров и зарубежных партнёров⁴⁷. Кроме того, вследствие такого характера персонала, небольшим и средним НКО трудно привлекать и удерживать сотрудников, имеющих технические знания и навыки в области оценки рисков, выполнения установленных требований и правовых вопросов. Такие кадровые проблемы могут привести к тому, что деятельность НКО будет осуществляться без надлежащей внутренней

⁴⁶ Лестер М. Саламон (Salamon, Lester M.) и другие (2013г.), стр.9-10.

⁴⁷ Проверка сотрудников на благонадёжность означает осуществление надлежащей проверки персонала в рамках более широких мер по обеспечению прозрачности и ответственности, в том числе, в целях противодействия терроризму.

проверки и контроля, что повышает риск незаконного использования некоммерческих организаций в противоправных целях.

3. Оперативные возможности

Сектор НКО также обладает **большими оперативными возможностями**⁴⁸. ФАТФ уже отмечала, что некоммерческие организации могут быть уязвимыми, поскольку «имеют доступ к значительным источникам финансирования и характеризуются большой концентрацией наличных денег. Более того, некоторые НКО работают по всему миру, что позволяет проводить финансовые и иные операции на национальном и международном уровнях часто в регионах или поблизости от регионов, наиболее подверженных террористической деятельности»⁴⁹. Ситуационные исследования и имеющаяся литература и публикации, посвящённые проблеме незаконного использования НКО, подтверждают этот вывод. По своему характеру сектор НКО является ресурсоёмким и транснациональным. Эти ресурсы и связанные с ними логистические сети представляют ценность для террористических движений, если последние могут воспользоваться ими для своих целей. Кроме того, НКО обладают уникальной возможностью получать доступ и работать с людьми, в частности, проживающими в зонах конфликтов, а также с членами диаспор. Воспользовавшись таким уникальным доступом за счёт незаконного использования ресурсов и программ НКО, террористические организации получают возможность вербовать сторонников своих движений.

Ещё одним важным элементом оперативных возможностей НКО является общественное доверие к сектору. Благодаря в целом высокому доверию со стороны общественности, проверка деятельности НКО нередко осуществляется менее последовательно и жёстко по сравнению с другими секторами. Поскольку террористические образования стремятся снизить риски для своих операций и логистических сетей, камуфляж своих операций под деятельность законных НКО является для них привлекательным решением.

⁴⁸ Это относится к сектору в целом и, в частности, к более крупным организациям. Хотя в целом возможности мелких НКО не такие большие, они всё равно могут обладать возможностями, несоизмеримыми с их размером, за счёт использования разветвлённых сетей и инновационных подходов в своей деятельности.

⁴⁹ Пояснительная записка к Рекомендации 8 (Некоммерческие организации), ФАТФ (2012а), стр.54.

4. Корпоративная культура

И, наконец, ещё одно уязвимое место сектора НКО связано с **корпоративной культурой**. Этот факт был отмечен в ответе на вопросник, касающийся сектора НКО, в котором респондент указал, что значение, придаваемое «моральным ценностям» в некоторых НКО, может привести к принятию недостаточно взвешенных и обоснованных решений и к слабому управлению рисками⁵⁰. Исследования показали важность «моральных ценностей» для некоммерческих организаций, а также выявили тот факт, что в некоторых организациях «моральные ценности» рассматриваются в качестве наиболее важного аспекта деятельности⁵¹. Хотя это и не является постоянным уязвимым местом, тенденция слепо доверять внешним и внутренним субъектам может поставить некоторые некоммерческие организации в уязвимое положение в плане их незаконного использования в злоумышленных целях.

ТЕКУЩИЙ ХАРАКТЕР УГРОЗЫ ТЕРРОРИЗМА

71. Как и большинство угроз, терроризм не является статичным неизменяющимся явлением. Для полноценной оценки угрозы сектору НКО необходимо исследовать текущие тенденции терроризма и разобраться, как и когда террористические образования могут вмешиваться в деятельность сектора некоммерческих организаций. Террористические образования адаптируют и видоизменяют свои сети и стратегию применительно к изменяющимся условиям. Например, потеря Афганистана в качестве надёжного прибежища заставила «Аль-Каиду» децентрализовать свою структуру и полагаться в большей степени на региональные отделения и рассредоточенные сети руководства деятельностью⁵². Децентрализация или разукрупнение больших террористических движений, таких как «Аль-Каида» или «Тигры освобождения Тамил-Илама», сделало представляющие угрозу террористические сети более сложными и запутанными. Однако наиболее серьезное развитие террористической угрозы заключается в том, что стратегическую важность

⁵⁰ Ответ на вопросник, касающийся НКО, декабрь 2013г.

⁵¹ Информацию о роли моральных ценностей и корпоративной культуры можно найти в работах Ф. Тонкисса (Tonkiss, F.) и А. Пейси (Pacey, A.) (1999г.), стр.257-74, а также Гельмута К. Анхейера (Anheier, Helmut K.) (2000г.)

⁵² Региональные отделения движения «Аль-Каида» включают следующие организации: «Аль-Каида на Аравийском полуострове» (АКАП), которая действует главным образом с территории Йемена; «Аль-Шабааб» в Восточной Африке; и «Аль-Каида в странах исламского Магриба» (АКИМ) в Северной и Западной Африке.

приобрели местные ячейки или физические лица, участвующие в террористической деятельности по собственной инициативе⁵³.

72. Легко узнаваемые иерархические организации стали менее централизованными. Это означает, что с призывами к пожертвованию денежных средств или оказанию материальной поддержки терроризму теперь можно обращаться к широкой публике через Интернет. Интернет широко использовался и продолжает использоваться террористическими движениями для содействия многим аспектам их деятельности, включая сбор средств и вербовку в целях поддержки терроризма или террористических организаций⁵⁴.

73. Растущие возможности террористических движений по оказанию косвенного влияния на граждан без использования конкретных иерархических структур привели к медленному, но заметному росту количества **местных субъектов терроризма**⁵⁵. Этот термин означает граждан или лиц, легально проживающих в стране, и участвующих в террористической деятельности на территории или с территории своей страны, которые иногда находятся под влиянием иностранных субъектов. Сюда также входят физические лица или небольшие группы лиц, которые не были завербованы активным методом террористической организацией и которые участвуют в террористической деятельности по собственной инициативе в поддержку дела терроризма⁵⁶. Важным аспектом этой тенденции является то, что вербовка, материально-техническая поддержка (включая финансирование) и террористические акты могут осуществляться на местах с минимальным и косвенным взаимодействием с официальными (террористическими) организациями.

Местные субъекты терроризма представляют собой:

- i) Граждан или лиц, легально проживающих в стране и участвующих в террористической деятельности на территории или с территории своей страны, которые иногда находятся под влиянием (как в форме официального давления, так и в форме воодушевления и

⁵³ «Аль-Каида» и её отделения, такие как «Аль-Шабааб», неоднократно пытались использовать доморожденных и инициативных субъектов. См. материалы службы мониторинга Группы поиска и выявления международных террористических образований (SITE) (2014г.)

⁵⁴ Управление ООН по наркотикам и преступности (2012г.), стр.3-12; Инес вон Бер (Von Behr, Ines), Анаис Рединг (Reding, Anais), Чарли Эдвардс (Edwards Charlie) и Льюк Гриббон (Gibbon Luke) (2013г.).

⁵⁵ См. Брайан Майкл Дженкинс (Jenkins, Brian Michael) (2011г.); Томас Прехт (Precht, Tomas) (2007г.)

⁵⁶ Марк Сагемен (Sagement, Marc) (2008г.); Джордж Майкл (Michael George) (2012г.).

вдохновения) иностранных субъектов.

- ii) Физических лиц или небольшие группы лиц, которые не были завербованы активным методом террористической организацией и которые участвуют в террористической деятельности по собственной инициативе в поддержку дела терроризма.

Примеры террористических актов с участием местных субъектов терроризма включают:

- Различные планы и действия, осуществлённые сетью «Хофстад» в Нидерландах с 2003 по 2005 годы.
- Взрывы в лондонском метро, осуществлённые террористами-смертниками 7 июля 2005 года.
- Террористический акт в аэропорту Глазго в 2007 году.

74. Являясь производной от общего стратегического позиционирования террористических движений, рост количества местных субъектов терроризма является важным и оказывающим серьёзное влияние аспектом террористической угрозы. Например, концепция «сопротивления без лидера» часто появляется в главном средстве массовой информации «Аль-Каиды» – Интернет-издании «Вдохновение»⁵⁷. Кроме того, вследствие сложности выявления внутренних самостоятельных, инициативных и в целом автономных субъектов, такие планы привели к проведению ряда успешных терактов и нападений в странах, где внешним субъектам терроризма было бы сложно осуществлять свою деятельность⁵⁸.

75. Хотя децентрализация сетей и использование местных субъектов терроризма приобрели важное значение для террористических движений, международная угроза, представляемая более структурированными и оформившимися террористическими организациями, является весьма актуальной и часто «вдохновляет» местных субъектов терроризма. Недавние события показывают, что террористические организации продолжают пытаться

⁵⁷ Например, см. важность Абу Мусаба Аль-Сури. Бриньяр Ли (Lia, Brynjar) (2008г.), Дэвид Самюелс (Samuels, David) (2012г.), Стивен Сталински (Stalinsky, Steven) (2011г.).

⁵⁸ Ряд таких «доморощенных» планов был успешно реализован. В том числе: взрыв во время проведения бостонского марафона в 2013 году; убийство английского военнослужащего в Вулвиче, Лондон в 2013 году; теракты, устроенные Андерсом Брейвиком в Осло и на острове Утёя в Норвегии в 2011 году; массовое убийство на военной базе «Форт-Худ» в 2009 году; взрывы в Лондоне 7 июля 2005 года; убийство Тео ван Гога в Нидерландах в 2004 году.

финансировать и обеспечивать ресурсами «традиционные» незаконные вооружённые формирования⁵⁹. С учётом равного значения, придаваемого как местным субъектам терроризма или местными террористическими сетями, так и «традиционными» террористическими организациями, характер терроризма не сместился от одних к другим, а стал более разнообразным. Такое разнообразие включает явление, получившее название «иностранные боевики»⁶⁰. «Традиционные» террористические организации активно действуют за рубежом и продолжают представлять существенную угрозу⁶¹. Параллельно с этим «доморожденные» воинствующие экстремисты присоединяются к этим организациям в качестве добровольцев и участвуют в совершении террористических актов за рубежом⁶². Это свидетельствует о складывании более «взаимовыгодных» отношений между местными и международными носителями угрозы. На *Рисунке 2.6* предпринята попытка проиллюстрировать некоторые из таких взаимоотношений. Террористические сети и некоммерческие организации преследуют совершенно разные цели, но при этом используют схожие логистические возможности (обозначенные на *Рисунке 2.6* как «средства»), которые являются одинаковыми при проведении операций и осуществлении деятельности внутри страны или за рубежом. Денежные средства, материально-технические ресурсы, персонал и влияние на общественное мнение⁶³ являются ключевыми ресурсами некоммерческих организаций, но при этом заполучить их также стремятся внутренние и зарубежные террористические образования. По причине потребностей в аналогичных ресурсах законные и незаконные субъекты могут сталкиваться друг с другом, и не только при осуществлении международной деятельности.

⁵⁹ Например, нападение боевиков «Аль-Шабхаб» на торговый центр «Вестгейт» в Найроби; взрывы в Волгограде, совершённые боевиками-смертниками, связанными с организацией «Имарат Кавказ»; нападение боевиков «Аль-Каиды» в странах Исламского Магриба на нефтегазовый комплекс «Тигантурин» в Алжире в 2013 году; непрекращающееся вмешательство «Хезболлы» в сирийский конфликт – всё это является примерами деятельности более централизованных террористических организаций.

⁶⁰ Лица, отправляющиеся за рубеж для участия в конфликтах, часто по причине идеологических пристрастий (т.е. они являются «иностранными» участниками конфликта).

⁶¹ Аршам Мохаммед (Mohammed, Arsham) и Табассум Захария (Zakaria, Tabassum) (2013г.)

⁶² Томас Неггхаммер (Hegghammer, Thomas) (2013г.); Аарон Е. Зелин (Zelin, Aaron Y.) (2013г.).

⁶³ В данном контексте «влияние на общественное мнение» означает способность получить доступ и повлиять на определённые слои населения либо физически, путём осуществления деятельности, либо путём передачи соответствующих сообщений.

Рисунок 2.6: Угроза терроризма для НКО



НЕЗАКОННОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ТЕРРОРИСТАМИ И РИСК ДЛЯ НКО

76. Прослеживаемые тенденции риска, представляемого терроризмом, ставят вопрос относительно того, как развиваются способы и методы незаконного использования НКО в террористических целях и, в частности, в целях финансирования терроризма, и как это отражается на секторе НКО. Например, усиленное внимание проблеме терроризма после терактов 11 сентября 2001 года привело к тому, что некоторые виды деятельности, включая финансирование терроризма, ушли в более глубокое подполье. Это, в свою очередь, подразумевает то, что прикрытие, обеспечиваемое законными организациями (такими, как НКО), возможно, стало более привлекательным для террористических образований. Чрезвычайно сложно получить статистически достоверные данные на этот счёт по причине скрытого характера деятельности по поддержке терроризма и превентивного характера мер, направленных на

борьбу с терроризмом⁶⁴. Однако можно рассмотреть некоторые общие тенденции, касающиеся, в частности, финансирования терроризма.

77. В опубликованном в 2008 году типологическом отчёте ФАТФ, посвящённом проблеме финансирования терроризма, указано, что террористическая деятельность может нередко осуществляться на основе самофинансирования из местных источников с помощью разнообразных средств и способов⁶⁵. В других исследованиях современных тенденций ФТ отмечается децентрализация террористических движений и указывается, что самофинансирование с использованием местных возможностей становится всё более предпочтительной стратегией для местных сторонников терроризма⁶⁶. Местное финансирование терроризма перекликается с и отвечает описанной выше стратегии террористической деятельности по нескольким важным причинам:

- 1) Современные террористические стратегии перенесли акцент с резонансных террористических актов, таких как теракты 11 сентября 2001 года, на большее количество менее сложных терактов. В этой связи местное финансирование терроризма становится более целесообразной стратегией⁶⁷.
- 2) Принимаемые контртеррористические меры повысили риск разоблачения международной деятельности по финансированию терроризма. Международные логистические сети террористических организаций являются очень ценными для них, и поэтому террористические группировки пытаются их защитить. А местное финансирование терроризма позволяет террористическим группировкам изолировать свои основные логистические сети от оперативных сетей⁶⁸.
- 3) Местное финансирование терроризма позволяет лицам, поддерживающим терроризм, использовать местные возможности. Существующие сети сторонников терроризма становятся реальными источниками денежных средств, поступающих от мошенничества,

⁶⁴ Аналогичные трудности были отмечены в отношении данных о других источниках финансирования терроризма, таких как, например, фальшивомонетничество. См. Рональд К. Ноубл (Noble, Ronald K.) (2003г.).

⁶⁵ ФАТФ (2008г.), стр.4.

⁶⁶ Лоретта Наполеони (Napoleoni, Loretta) (2013г.), стр.13-26; Захари А. Поллингер (Pollinger, Zachary A.) (2008г.).

⁶⁷ Лоретта Наполеони (Napoleoni, Loretta) (2013г.), стр.13-26

⁶⁸ Марк Бейсил (Basile, Mark) (2004г.), стр.169-85.

торговли наркотиками и даже от законной коммерческой деятельности⁶⁹.

78. Имеющаяся информация о недавних терактах и попытках терактов, подтверждает предположение о растущей важности местного финансирования терроризма, особенно в свете децентрализации террористических движений⁷⁰. Например, теракты, связанные с взрывами в Мадриде в 2004 году, финансировались за счёт продажи наркотиков через имевшиеся сети, к которым имел доступ один из злоумышленников⁷¹. Террористы-смертники, устроившие взрывы в лондонском метро в 2005 году, лично финансировали этот теракт, используя для данных целей банковские ссуды, кредитные карты и сбережения⁷². Наджибулла Зази, планировавший устроить взрывы в нью-йоркском метро с помощью террористов-смертников в 2009 году, использовал краденые кредитные карты для финансирования различных аспектов плана, составленного его группой⁷³. В случае, имеющем непосредственное отношение к НКО, местный план террористов, находящихся на территории Великобритании, устроить серию взрывов в Бирмингеме в 2010 году, предусматривал незаконное использование двух местных благотворительных организаций для финансирования планируемого ими террористического акта. Поскольку этот случай связан с незаконным использованием НКО в террористических целях, он заслуживает более детального рассмотрения. Приведённое ниже ситуационное исследование было составлено на основании открытых документов и не взято из ответов на вопросник, присланных странами. Как и в случае любого другого исследования на основании материалов из открытых источников, достоверность фактов напрямую зависит от надёжности источников.

⁶⁹ ФАТФ (2008), стр.4.

⁷⁰ Общий обзор можно найти в работе Хуана Мигеля дель Сида Гомеса (Gomez, Juan Miguel del Cid) (2010г.), стр.3-27.

⁷¹ Джон Роллинс (Rollins, John), Лиана Сан Уайлер (Wyer, Liana Sun), Сет Розен (Rosen, Seth) (2010г.), стр.19-20.

⁷² Отчёт об официальном сообщении о взрывах в Лондоне 7 июля 2005 года, НС 1087 (Лондон: Управление по изданию официальных документов, 2006г.), стр.3.

⁷³ Мэтт Апуццо (Apuzzo, Matt) и Адам Голдман (Goldman, Adam) (2013г.), стр.103.

Показательный пример 33

В 2011 году Полиция Западного Мидленда совместно со Службой безопасности Великобритании и Полицией Большого Лондона начала расследование в отношении нескольких лиц, проживавших в Бирмингеме¹. В 2009 и 2010 году два главных фигуранта расследования, Ирфан Насер и Ирфан Халид, выезжали в Пакистан, где сделали видеозаписи терактов, осуществленных террористами-смертниками, и прошли подготовку для осуществления террористической деятельности². Благодаря наружному и техническому наблюдению за Насером, Халидом и их сообщником Ашиком Али удалось раскрыть масштабный план по приведению в действие восьми взрывных устройств в местах большого скопления людей в Бирмингеме.

Наружное наблюдение установило, что Насер, Халид и Али занимались сбором пожертвований на улицах города для благотворительной организации «Мусульманская помощь» (Muslim Aid), действующей в Великобритании³. Следователи выяснили, что злоумышленники добровольно вызвались помочь организации «Мусульманская помощь» в качестве сборщиков пожертвований. Для этой цели они получили ёмкости для сбора пожертвований и яркие жилеты с названием этой благотворительной организации. Втроём они собрали за день пожертвования на сумму 2 500 долларов США и передали их «Мусульманской помощи».

Однако перед тем, как вернуть ёмкости для пожертвований и жилеты, они, без ведома благотворительной организации, ещё несколько дней продолжали собирать пожертвования, представляясь волонтерами «Мусульманской помощи». Пожертвования, собранные за эти последующие дни, были положены на личные банковские счета злоумышленников. В общей сложности они перенаправили 23 000⁴ долларов США на финансирование террористического акта⁵. Аналогичная схема была использована для обманного присвоения денежных средств второй благотворительной организации «Мадраш-и-Ашрафул Улум»⁶.

В сентябре 2011 года полиция пресекла готовящийся теракт, арестовав Насера, Халида, Али и ещё нескольких подозреваемых. В феврале 2013 года трое указанных злоумышленников были признаны виновными по обвинению в терроризме и приговорены к лишению свободы на срок от 15 лет до

пожизненного заключения⁷.

После ареста злоумышленников в 2011 году полиция проинформировала организацию «Мусульманская помощь» о том, что она была незаконным образом использована лицами, планировавшими устроить теракт. «Мусульманская помощь» направила сообщение о серьёзном происшествии в Комиссию по делам благотворительности Англии и Уэльса, которая является органом регулирования деятельности благотворительных организаций в Великобритании.⁸ Комиссия провела работу с этими благотворительными организациями для проверки и усиления мер по снижению риска их незаконного использования в будущем.

Примечания:

1. Викрам Додд (Dodd, Vikram) и Ричард Нортон Тейлор (Taylor, Richard Norton) (2011г.); газета «Бирмингем мейл» (2013г.)
2. Сандра Лавилль (La Ville, Sandra) (2013г.)
3. Джон Уиллетс (Willets, John) (2012г.)
4. В целях обеспечения последовательности и единообразия все валюты в настоящем отчёте переведены в доллары США.
5. Контртеррористическое подразделение Полиции Западного Мидленда (2012г.)
6. Ники Мей Янг (Young, Nicki May) (2013г.)
7. Би-Би-Си (2013г.)
8. Ники Мей Янг (Young, Nicki May) (2013г.)

79. Большинство ситуационных исследований, анализ которых проводился для подготовки настоящего отчёта, носят транснациональный характер. Это указывает на то, что значительная часть риска незаконного использования сектора НКО в террористических целях исходит от международных террористических образований, которые перемещают ресурсы как в страну, так и из страны. Однако планировавшийся теракт в Бирмингеме, описанный в Примере 1, показывает, что местное незаконное использование организаций в террористических целях также представляет риск для НКО. Из 102 проанализированных ситуационных исследований в 21 случае имело место незаконное использование или существенный риск незаконного использования НКО во внутренних целях, либо злоумышленником выступал внутренний (местный) субъект. Из указанного 21 случая, 14 случаев имели место в странах, в которых нет значительных террористических или повстанческих групп и организаций. Поэтому, исходя из имеющихся дел, нельзя предположить, что НКО не подвержена риску только потому, что осуществляет деятельность внутри своей страны (на национальном уровне) в относительно стабильных условиях.

Не то чтобы все национальные НКО были подвержены серьёзному риску – рассмотрение риска незаконного использования НКО с географической точки зрения всё равно может выявить значительный риск для этого сектора.

80. Анализ ситуационных исследований при подготовке данного отчёта выявил связь между видами деятельности, которыми занимаются НКО, и риском их незаконного использования. Как говорилось выше в данной Главе, во всех ситуационных исследованиях фигурировали НКО, чьей основной деятельностью являлось «оказание услуг», и не было отмечено ни одного случая, в котором фигурировали НКО, занимающиеся активно-представительскими видами деятельности. Кроме того, ситуационные исследования, а также данные других исследований, указывают на большой риск незаконного использования НКО, которые работают с теми группами и слоями населения, среди которых террористы пытаются найти поддержку. И, что важно, это не всегда совпадает с географическими зонами конфликтов или нестабильности (слабого государственного управления). В зонах конфликтов и слабого государственного управления, в которых террористические движения не действуют или не имеют возможности действовать, НКО могут столкнуться с рисками, связанными с коррупцией или преступностью, но не с терроризмом. И наоборот, террористические движения могут активно работать среди населения, проживающего в относительно стабильных регионах. Например, «Тигры освобождения Тамил-Илама» работали среди населения нескольких стабильных штатов Шри-Ланки в поисках финансовой и других форм поддержки. Поэтому некоммерческие организации, осуществляющие свою деятельность в таких стабильных регионах, всё равно подвергаются повышенному риску. В конечном итоге, решающим фактором при определении того, какие НКО подвержены повышенному риску незаконного использования, является «ценность» из ресурсов и услуг для террористических образований, а также близость к активной террористической угрозе, при которой имеется возможность и намерение использовать НКО в противоправных целях.

81. Вторым важным фактором, который необходимо учитывать, является связь между финансированием терроризма и вербовкой, и что это означает в плане риска незаконного использования сектора НКО. ФАТФ указывала, что «террористы и террористические организации используют сектор НКО в целях сбора и перемещения финансовых средств, материально-технического

обеспечения, вербовки террористов и иной поддержки террористических организаций и операций»⁷⁴. В руководящих принципах ФАТФ также отмечала, что «все должны согласиться с тем, что [благотворительная деятельность] исключает прямую или косвенную поддержку внутреннего или международного терроризма»⁷⁵. Анализ ситуационных исследований при подготовке настоящего отчёта показал, что программы или учреждения, финансируемые некоммерческими организациями, могут использоваться для содействия вербовке террористическими движениями новых членов и сторонников. Из 102 ситуационных исследований, включённых в данный отчёт, в 27 случаях имело место незаконное использования НКО в целях поддержки и содействия вербовочной деятельности террористических движений.

82. Хотя на первый взгляд может показаться, что содействие вербовке никак не связано с финансированием терроризма, между этими двумя видами незаконной деятельности имеется важная связь. НКО может заниматься реализацией образовательной программы, выделять на это ресурсы и нанимать преподавателей, и всё это будет являться совершенно законной деятельностью. Однако если преподаватели начнут заниматься вербовкой лиц для террористической деятельности, получится, что образовательная программа и выделенные на её реализацию ресурсы будут незаконным образом использованы в противоправных целях. Как указано выше в определении понятия «угрозы», при определении угрозы, представляемой для сектора НКО внешними или внутренними субъектами, важным фактором, который необходимо учитывать, является элемент намерения. Наличие деятельности или материалов, содействующих вербовке новых членов и сторонников террористическими движениями, является сигналом того, что финансовые средства НКО намеренно используются в неправомерных целях или находятся под угрозой такого незаконного использования. Кратко говоря, деятельность, связанная с вербовкой, сама по себе является формой поддержки террористических организаций и нередко указывает на более масштабные намерения оказывать поддержку терроризму. Кроме того, наличие такой деятельности или материалов может являться формой злоумышленного использования программ НКО в момент их реализации.

⁷⁴ Пояснительная записка к Рекомендации 8 (Некоммерческие организации), ФАТФ (2012а), стр.54.

⁷⁵ ФАТФ (2013b), стр.6.

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ

83. Проблема незаконного использования сектора НКО террористическими образованиями ставит ряд сложных стратегических вопросов. Целью настоящего отчёта является не подробный анализ этих вопросов или предложение их решения, а формулирование таких стратегических вопросов и обеспечение аналитической базы для их дальнейшего рассмотрения.

ВОПРОС 1 – ПРОТИВОРЕЧИЕ, ОБУСЛОВЛЕННОЕ ОБОЮДНО НЕОБХОДИМЫМИ ТРЕБОВАНИЯМИ

84. Важность некоммерческих организаций для мирового сообщества отмечена ФАТФ в первых параграфах Пояснительной записки к Рекомендации 8. В них говорится, что «некоммерческие организации (НКО) играют важнейшую роль в мировой экономике и во многих национальных экономических и социальных системах. Их усилия дополняют деятельность государства и коммерческих секторов в предоставлении важных услуг, утешения и надежны нуждающимся по всему миру»⁷⁶. С учётом этого, ФАТФ чётко и ясно заявила, что меры, принимаемые для защиты сектора НКО от незаконного использования террористическими образованиями, «не должны нарушать законную благотворительную деятельность или препятствовать ей»⁷⁷. Однако были высказаны опасения по поводу того, что меры по борьбе с терроризмом, принимаемые государствами на национальном уровне, негативно сказываются на деятельности законных НКО. В совместном отчёте, подготовленном Управлением ООН по координации гуманитарных вопросов (УКГВ ООН) и Норвежским советом по делам беженцев (НСБ) утверждается, что применяемые меры, направленные на борьбу с терроризмом, оказывают влияние на структурные, операционные и внутренние аспекты деятельности сектора НКО и отдельных некоммерческих организаций⁷⁸. В частности, в докладе УКГВ ООН и НСБ отмечается озабоченность тем, что меры, направленные на борьбу с терроризмом, «искажают основополагающий гуманитарный принцип беспристрастности», создают препятствия для эффективного оказания помощи и накладывают значительную дополнительную административную нагрузку на отдельные организации⁷⁹. С другой стороны, на международном и

⁷⁶ Пояснительная записка к Рекомендации 8 (Некоммерческие организации), ФАТФ (2012а), стр.54.

⁷⁷ Там же.

⁷⁸ Кейт Макинтош (Mackintosh, Kate) и Патрик Дуплат (Duplat, Patrick) (2013г.), стр.102-114.

⁷⁹ Там же.

национальных уровнях высказывается мнение, что гуманитарные исключения, касающиеся антитеррористических мер, противоречат общим усилиям по пресечению поддержки террористических движений⁸⁰. Одно из наиболее свежих исследований этого вопроса было проведено австралийским независимым советником по контролю соблюдения национального законодательства в области национальной безопасности, который указал, что в ряде случаев гуманитарные исключения противоречат австралийскому уголовному законодательству и антитеррористическим Резолюциям ООН. По мнению советника, исключения должны быть сделаны только для организаций с большими возможностями и проверенной репутацией, таких как Международный комитет Красного Креста или организациям ООН, занимающимся оказанием помощи⁸¹. Это мнение само по себе является компромиссом, также так и точка зрения ФАТФ насчёт того, что гуманитарные исключения должны рассматриваться в каждом конкретном случае отдельно с использованием национальных процедур, таких как лицензирование или утверждение исключений.

85. Пресечение поставки ресурсов террористическим организациям и обеспечение доставки гуманитарной помощи нуждающимся являются обоюдно необходимыми задачами. Однако в секторе НКО между этими двумя задачами возникает неизбежное противоречие. С одной стороны, НКО отвечают за оказание своевременной и беспристрастной помощи нуждающимся. Это требование заложено в гуманитарных принципах, описанных в отчёте Управления ООН по координации гуманитарных вопросов и Норвежского совета по делам беженцев. С другой стороны, НКО также несут ответственность перед жертвователями (донорами) за то, что деньги предоставленные гражданами, уверенными в том, что они пойдут на благие цели, не использовались по другому назначению и, в частности, не направлялись для поддержки террористических движений. Нахождение правильного баланса в этом сложном вопросе является важной задачей, стоящей перед сектором НКО, национальными правительствами и международными организациями. Учитывая неразрывную связь между указанными обоюдно необходимыми

⁸⁰ Независимый советник по контролю соблюдения национального законодательства в области национальной безопасности (2013г.), стр.77-85.

⁸¹ Там же.

требованиями, возникают сложности при определении и разделении влияния, которое они оказывают друг на друга.

ВОПРОС 2 – ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ГОСУДАРСТВАМИ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ

86. Стандарты, устанавливаемые международными организациями, такими как ФАТФ, должны, в конечном итоге, выполняться национальными правительствами. Это является важным вопросом, поскольку разным юрисдикциям необходимо учитывать особенности своих секторов НКО, систем управления и культурной среды. Эта мысль чётко изложена в Пояснительной записке и Руководстве, касающемся передовой практики выполнения Рекомендации 8⁸². Однако существует опасение по поводу того, что некоторые государства использовали Рекомендации ФАТФ для оправдания ущемления гражданского общества в политических целях и, в частности, для подавления несогласных⁸³. Хотя в некоторых случаях такие опасения касаются стран, в которых уже давно имеются проблемы с ущемлением гражданского общества, нельзя игнорировать вероятность использования Рекомендации 8 для оправдания таких действий, поскольку это может подрывать и исказить законные цели этой Рекомендации.

87. Защита прав человека в странах, где существует риск того, что Рекомендация 8 будет использована для дальнейшего ущемления гражданского общества, является предметом широкого обсуждения. Генеральная ассамблея ООН указала на нарушения прав человека, недопущение к политической деятельности и другие связанные с этим проблемы, как на «условия, способствующие распространению терроризма».⁸⁴ Одной из тем этого обсуждения является международные обязательства государства, связанные как с выполнением стандартов, касающихся обеспечения безопасности, так и с соблюдением и защитой прав человека. Другим аспектом обсуждения является

⁸² Пояснительная записка к Рекомендации 8 (Некоммерческие организации), ФАТФ (2012а), стр.55; ФАТФ (2013b), стр.6.

⁸³ Томас Каротерс (Carothers, Thomas) и Саския Брекенакер (Brechenmacher, Saskia) (2013г.); Комиссия ООН по правам человека (2012г.).

⁸⁴ Стратегия ООН по борьбе с терроризмом также призывает страны выполнять Рекомендации ФАТФ. См. Глобальная контртеррористическая стратегия ООН, A/RES/60/299, 2006г. При этом специальный докладчик ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциаций заявил, что «неоправданно ограничивающие меры, которые могут привести к отказу доноров от содействия ассоциациям, работающим в трудных условиях, способны подрывать бесценные инициативы [организации гражданского общества] в борьбе с терроризмом и экстремизмом и, в конечном итоге, иметь отрицательные последствия для мира и безопасности». Доклад специального докладчика ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциаций A/HRC/23/39 (Генеральная ассамблея ООН, 2013г.), стр.9.

вопрос национального суверенитета, ограничивающий степень, в которой международные субъекты могут вмешиваться в дела на национальном уровне. Одновременное содействие развитию гражданского общества и укрепление безопасности путём реализации жестких контртеррористических мер часто является целью международных субъектов, однако правительства некоторых стран могут не разделять этот взгляд, направленный на достижение таких параллельных целей. В этих случаях важно разделять задачи международных стандартов (в данном случае Рекомендаций ФАТФ) и качество их выполнения на национальном уровне.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

88. При рассмотрении угрозы, представляемой терроризмом для сектора НКО, а также уязвимых мест этого сектора и некоторых существенных стратегических вопросов, требующих решения на международном уровне, становится очевидным, что каждая из этих проблем видоизменяется со временем. Сектор НКО играет чрезвычайно важную роль на международном, национальном и местном уровнях. Безупречность и эффективность сектора являются важными условиями для его способности продолжать играть такую ценную роль. Одновременно с этим децентрализация террористических движений затруднила выявление и пресечение противоправных действий, привела к возникновению большего количества разнообразных носителей угрозы и, в некоторых случаях, повысила риск для определённых элементов сектора НКО.

89. Стратегический анализ этих событий указывает на наличие большого количества взаимосвязанных факторов, определяющих их развитие. Эти факторы нередко дополняют друг друга, но между ними также часто бывают противоречия. Краткий обзор этих факторов приведён на *Рисунке 2.7*.

Рисунок 2.7: **Ключевые внешние движущие факторы**

Внешние движущие факторы	Пояснения
Фактор 1: Необходимость эффективных мер, направленных на противодействие финансированию терроризма, вследствие ущерба, причиняемого террористическими образованиями	Фактор 1 касается требований к национальным и международным государственным органам противодействовать террористической угрозе для защиты гражданского населения.
Фактор 2: Эффективность работы сектора НКО	Фактор 2 касается поддержания эффективности и качества реализации программ и деятельности сектора НКО.
Фактор 3: Обязанность перед жертвователями (донорами) по обеспечению отчётности и прозрачности в отношении гуманитарных операций	Фактор 3 касается обязанности сектора НКО и других заинтересованных сторон по обеспечению того, чтобы денежные средства и материалы, передаваемые жертвователями (донорами) сектору, использовались строго по назначению.
Фактор 4: Обязанность перед получателями по оказанию помощи	Фактор 4 касается обязанности сектора НКО и других заинтересованных сторон по обеспечению того, чтобы помощь получателям оказывалась в соответствии с международными гуманитарными стандартами.
Фактор 5: Единая цель международных режимов	Фактор 5 касается правил и стандартов, устанавливаемых международными организациями (такими как Рекомендации ФАТФ) для обеспечения всеобщего процветания и безопасности.
Фактор 6: Независимые действия национальных государств	Фактор 6 касается способности государства действовать в соответствии или в разрез с международными нормами в качестве суверенного субъекта.

90. Все эти факторы влияют на международные усилия, направленные на борьбу с терроризмом, а также на защиту и содействие развитию сектора НКО. Целью настоящего типологического отчёта является предоставление аналитической базы для правильного учёта этих факторов.

ГЛАВА 3

СПОСОБЫ И РИСК НЕЗАКОННОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

– Описание способов и риска незаконного использования сектора НКО террористическими образованиями по материалам анализа ситуационных исследований –

91. Для того чтобы понять риск незаконного использования сектора НКО террористическими образованиями необходимо, главным образом, внимательно изучить и проанализировать ситуационные исследования. Хотя очевидно, что для оценки масштабов проблемы важно рассмотреть случаи фактического использования некоммерческих организаций в противоправных целях, не менее важным является исследование случаев, в которых имел место риск незаконного использования НКО террористическими образованиями. Финансирование терроризма происходит в ходе подготовки последующих тяжких уголовных преступлений, тогда как отмывание денег имеет место после совершения уголовных преступлений. До тех пор, пока не будет понят характер и масштаб угрозы, невозможно реализовать меры для эффективного снижения риска незаконного использования сектора НКО в террористических целях. С этой целью в настоящий отчёт, помимо случаев фактического незаконного использования НКО, также включены примеры, описывающие ситуации, в которых был выявлен и затем снижен или устранён риск использования некоммерческих организаций в противоправных целях.

92. Ситуационные исследования демонстрируют несколько способов, с помощью которых террористические образования могут использовать НКО в противоправных целях. На *Рисунке 3.1* перечислены общие способы незаконного использования НКО и дано описание каждого из них.

Рисунок 3.1: Способы и риски незаконного использования

Способы и риски незаконного использования	
Перенаправление финансовых средств	НКО или лицо, действующее от имени НКО, перенаправляет средства в пользу известного или подозреваемого террористического образования.
Связь с террористическими образованиями	НКО или лицо, действующее от имени НКО, поддерживает оперативную (рабочую) связь с террористической организацией или физическим/юридическим лицом, поддерживающим терроризм.
Злоумышленное использование программ	Программы, финансируемые НКО и направленные на законные гуманитарные цели, становятся объектом махинаций в момент их реализации в целях поддержки терроризма.
Содействие вербовке	Программы или учреждения, финансируемые НКО, используются для создания условий, помогающих и/или способствующих осуществлению вербовки для целей терроризма.
Введение в заблуждение или создание фиктивных НКО	Под маской благотворительной деятельности организация или физическое лицо занимается сбором средств и/или другой деятельностью в поддержку терроризма.

93. Ниже приведено общее процентное соотношение выявленных общих способов и рисков незаконного использования НКО:

Рисунок 3.2: Способы и риски незаконного использования – процентное соотношение выявленных случаев

Способы и риски незаконного использования	Процентное соотношение выявленных случаев
Перенаправление финансовых средств	54%
Связь с террористическими образованиями	45%
Злоумышленное использование программ	10%
Содействие вербовке	26%
Введение в заблуждение	14%

Примечание: Учитывая, что в ситуационных исследованиях часто фигурируют несколько способов и/или рисков противоправного использования НКО, приведенные цифры в сумме не дают 100%.

94. Ситуационные исследования, полученные в ходе реализации проекта, показывают, что незаконное использование или риск противоправного использования сектора НКО террористическими образованиями чаще всего является следствием отсутствия жестких правил внутреннего контроля и управления и/или надлежащего внешнего надзора. Кроме того, чуть менее чем в половине ситуационных исследований имела место та или иная форма связи с известными террористическими организациями или организациями, подозреваемыми⁸⁵ в поддержке террористической деятельности. В то же самое время большинство НКО, фигурирующие в ситуационных исследованиях, являлись законными организациями, в отличие от «фиктивных» НКО, создаваемых с целью поддержки террористических образований.

ПЕРЕНАПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСОВЫХ СРЕДСТВ

95. Наиболее часто встречающимся способом и риском незаконного использования НКО в целях поддержки терроризма является перенаправление финансовых средств. Данная типология (способ) состоит в том, что денежные средства, собранные НКО для гуманитарных программ (в целях оказания помощи после стихийных бедствий, гуманитарной помощи, поддержки

⁸⁵ В контексте данного отчёта выражение «подозреваемый» касается случаев, когда имеются данные или разведывательная информация (оцененные как надежные), указывающие на то, что образование поддерживает или участвует в террористической деятельности.

культурных центров, борьбы с бедностью, развития образования, поддержки религии), перенаправляются для поддержки терроризма на определённом этапе деятельности некоммерческой организации. Иными словами, перенаправление финансовых средств имеет место в момент, когда денежные средства, собранные на благотворительные цели, переадресуются в пользу террористических объединений. Примерно в половине из рассмотренных случаев имел место тот или иной элемент, связанный с перенаправлением средств.

96. Перенаправление денежных средств наблюдается на различных этапах деятельности НКО, в том числе, в ходе сбора и передачи средств. Перенаправленные средства использовались для поддержки террористических организаций и шли, например, на финансирование инфраструктуры таких организаций или их военных операций. В ситуационных исследованиях фигурируют случаи закупки снаряжения, оборудования и приборов связи, а также оказание финансовой помощи семьям террористов. Приведённые примеры показывают, что перенаправленные денежные средства использовались в целях поддержки отдельных террористов и террористических организаций как внутри стран, так и за рубежом.

97. Типология перенаправления финансовых средств может быть разделена на случаи, когда средства перенаправлялись внутренними субъектами организации, и случаи, когда перенаправление средств осуществлялось внешними субъектами. Внутренними субъектами являлись члены НКО – руководители и рядовые сотрудники, а внешние субъекты имели лишь связь с НКО в качестве сторонних лиц, таких как сборщики средств и зарубежные партнёры. В некоторых случаях до конца не ясно, являлось ли перенаправление средств делом рук внутренних или внешних субъектов.

ПЕРЕНАПРАВЛЕНИЕ СРЕДСТВ ВНУТРЕННИМИ СУБЪЕКТАМИ

98. В ситуационных исследованиях, касающихся типологии перенаправления средств, в подавляющем большинстве случаев фигурировали лица, находившиеся внутри НКО (внутренние субъекты). Перенаправление средств внутренними субъектами происходит, когда часть денежных средств, собранных НКО на благотворительные цели, незаконно отбирается и перенаправляется террористическим организациям на другие цели. Анализ ситуационных

исследований также выявил случаи, когда денежные средства, собранные сторонними лицами (якобы на благотворительные цели), проводились через НКО и затем поступали террористическим организациям. Использование НКО для проведения таких операций помогает запутывать следы при проведении проверок и оборвать или завуалировать связь с террористом или террористической организацией, снижая, таким образом, вероятность выявления незаконных операций соответствующими государственными органами.

99. Ситуационные исследования показывают, что внутренние субъекты (лица, находящиеся внутри НКО) занимают выгодное положение на стадии сбора, хранения и передачи ресурсов для перенаправления средств в злонамеренных целях с помощью различных методов. Эта уязвимость, вкупе с угрозой наличия «инсайдеров», стремящихся оказать поддержку терроризму, представляет значительный риск для сектора НКО. Серьёзность этого риска подтверждается тем, что почти в половине присланных ситуационных исследований имело место перенаправление средств внутренними субъектами.

100. На этапе сбора ресурсов перенаправление средств осуществляется путём «перехвата» наличных денег до того, как они будут размещены на счетах НКО, а на этапе хранения и передачи средства перенаправляются различными методами и путями с тем, чтобы в конечном итоге оказаться под контролем террористических организаций. Ситуационные исследования, касающиеся случаев перенаправления средств внутренними субъектами, свидетельствуют об использовании следующих способов и методов для этой цели:

- использование электронных банковских переводов;
- использование операций с наличными деньгами и курьеров по перевозке наличных денег;
- использование личных счетов и счетов третьих несвязанных лиц;
- использование несвязанных коммерческих организаций и счетов таких организаций;
- использование провайдеров денежных услуг; и/или
- использование дорожных и банковских чеков.

В приведённом ниже случае руководитель НКО брал пожертвованные наличные деньги, предназначенные для НКО, и помещал их на счёт компании, не

связанной с деятельностью НКО. Как полагают, деньги с этого счёта переводились зарубежной террористической организации.

Показательный пример 11

Перенаправление средств внутренними субъектами

Этап сбора средств

Была создана местная (национальная) компания для осуществления широкого круга коммерческой деятельности. Большое количество вложений денежных средств на мелкие суммы поступило на счёт компании от человека, имевшего право подписи по счёту. После этого деньги были быстро переведены зарубежным компаниям.

В ходе расследования, проведённого национальным подразделением финансовой разведки, выяснилось, что человек, имевший право подписи по счёту компании, являлся также руководителем некоммерческой организации. Возникло подозрение, что мелкие суммы денег, поступившие на счёт компании, являлись частью денежных средств, собранных НКО.

По сведениям правоохранительных органов, было известно, что НКО поддерживает связи с террористической группировкой. Второй руководитель НКО, который также являлся директором компании, тоже был связан с указанной террористической группировкой.

Следствие пришло к выводу, что указанная местная компания была подставной структурой, через которую переводились деньги от лица НКО, связанной с зарубежной террористической группировкой.

102. В другом примере для получения доступа в регионы и оказания гуманитарной помощи должностные лица НКО сознательно работали с зарубежными организациями, расположенными в контролируемых террористами регионах и подозреваемыми в поддержке терроризма.

Ситуационное исследование 32

Перенаправление средств внутренними субъектами

Этап передачи средств

Национальная (местная) некоммерческая организация была создана с целью предоставления места для отправления религиозных обрядов членами диаспоры, эмигрировавшими из зоны конфликта, а также для сбора и распределения средств на гуманитарные нужды.

У национального органа, отвечающего за регулирование деятельности некоммерческих организаций, возникло подозрение после того, как в обязательной отчётности НКО было указано, что она направляла денежные средства в адрес организаций, не являвшимися законными получателями таких средств. Эти финансовые средства посылались, якобы, для оказания помощи после стихийного бедствия, произошедшего на родине членов диаспоры. При этом одна из таких организаций-получателей считалась местным отделением международной организации, которая служила прикрытием для зарубежной террористической группировки, действовавшей на родине членов диаспоры.

Регулирующий орган провёл проверку этой НКО и установил, что она направила денежные средства пяти организациям и физическим лицам, не являвшимся законными получателями помощи. В частности, 50 000 долларов США было направлено в адрес международной подставной организации через её местное отделение, и ещё 80 000 долларов США было послано непосредственно в штаб-квартиру этой организации, расположенную в зоне конфликта.

Пока шла проверка, регулирующей орган получил два сообщения от общественности, касавшихся этой НКО. В обоих сообщениях выражалась озабоченность по поводу непрозрачности руководства НКО и говорилось, что решения о направлении средств за рубеж принимались в обход процедур бухгалтерского учёта и отчётности, установленных в руководящих документах этой некоммерческой организации. В одном сообщении указывалось, что после изменения демографического состава членов диаспоры, контроль в совете директоров НКО захватила новая фракция, которая в большей степени

симпатизировала зарубежной террористической организации. Хотя это уже было установлено в ходе проводимой проверки, данные сообщения подтвердили подозрения регулирующего органа в отношении руководства НКО.

В ответ на это руководство НКО сообщило, что срочная необходимость оказания помощи после стихийного бедствия заставила НКО обойти некоторые внутренние правила и процедуры и вынудила её работать с любыми организациями, имевшими доступ к пострадавшим районам. С учётом этого, у НКО не была аннулирована регистрация, но на неё были наложены штрафы. Кроме того, НКО подписала соглашение с регулирующим органом о введении и соблюдении жестких правил надлежащей проверки и отчётности.

103. В следующем случае фигурирует руководитель некоммерческой организации, подозреваемый в том, что перенаправлял в поддержку терроризма денежные средства, собранные для гуманитарной деятельности и находившиеся на счету НКО.

Показательный пример 28

Перенаправление средств внутренними субъектами

Этапы хранения и передачи средств

Национальная (местная) некоммерческая организация занималась сбором средств, вроде бы, для оказания гуманитарной помощи населению, проживающему в зоне конфликта. Для сбора пожертвований организация использовала специальные ящики, установленные рядом с религиозными учреждениями. Собранные денежные средства хранились на местном банковском счёте.

Основатель этой НКО подозревается в том, что занимался перенаправлением собранных средств на поддержку терроризма, а не использовал их для осуществления заявленной гуманитарной деятельности.

В результате расследования, проведённого правоохранительными органами, основатель этой некоммерческой организации был арестован по обвинению в поддержке терроризма. Расследование этого дела продолжается. Хотя, обвинительный приговор пока ещё не вынесен, собранные средства на сумму 60 000 долларов США были арестованы.

104. В другом примере руководители НКО перенаправляли средства на поддержку терроризма с помощью различных способов и методов.

Показательный пример 3

Перенаправление средств внутренними субъектами

Этапы хранения и передачи средств

Национальное ПФР получила Сообщение о подозрительной операции (СПО), касающееся местного отделения зарубежной некоммерческой организации, которая была внесена в национальный список. Местная некоммерческая организация переводила денежные средства запрещённой зарубежной НКО через банковский счёт, открытый в третьей стране. Она также переводила средства другим некоммерческим организациям, расположенным в регионах повышенного риска, и снимала наличные деньги банкнотами крупного номинала.

В ходе расследования, проведённого ПФР, было установлено, что руководители местной НКО вывозили крупные суммы наличных денег из страны. Согласно данным финансовой разведки, касающимся трансграничного перемещения наличных денег, руководители НКО указали, что деньги являются пожертвованиями на благотворительные цели в регионах, представляющих как высокий, так и низкий риск.

Кроме того, эта местная некоммерческая организация переводила денежные средства ещё одной местной НКО. В СПО, полученных в отношении второй некоммерческой организации, указывалось, что её руководители переводят деньги физическим лицам в развитых странах, расположенных в регионе, не связанном с деятельностью НКО.

В результате расследования местная НКО была включена в список лиц и организаций, поддерживающих терроризм, а её активы и имущество были заморожены.

ПЕРЕНАПРАВЛЕНИЕ СРЕДСТВ ВНЕШНИМИ СУБЪЕКТАМИ

105. В других случаях незаконного перенаправления финансовых средств фигурируют внешние субъекты (лица, находящиеся вне НКО). В этих случаях

сторонние лица, связанные с НКО, такие как сборщики средств или зарубежные партнёры, перенаправляют финансовые средства, предназначенные для НКО или предоставленные некоммерческими организациями. Анализ ситуационных исследований в рамках данного проекта показывает, что перенаправление денежных средств внешними субъектами осуществлялось на этапах сбора, хранения и передачи ресурсов некоммерческими организациями.

106. В приведённом ниже примере два независимых друг от друга внешних субъекта занимались перенаправлением средств. Провайдер денежных услуг, использовавшийся НКО для перевода денежных средств получателям, взимал «налог», который передавался террористической организации. Кроме того, сами получатели благотворительных средств также платили «налог» террористическим образованиям.

Показательный пример 36

Перенаправление средств внешними субъектами

Этап передачи средств

После стихийного бедствия крупная международная некоммерческая организация оказывала помощь путём выплаты наличных денег пострадавшим в зонах, контролируемых террористической организацией. Для распределения и выплат наличных денег НКО воспользовалась услугами местного провайдера денежных услуг.

Результаты проверки программы оказания гуманитарной помощи, проведённой одной из партнёрских организаций по просьбе указанной НКО, вызвали озабоченность. Проверка показала, что в определённых случаях провайдер денежных услуг взимал «налог», который передавался включённой в списки террористической организации. В других случаях после получения финансовой помощи сами получатели благотворительных средств выплачивали «налог» представителям террористической организации.

Проверка также установила наличие общего понимания и согласия на то, что часть благотворительных средств будет перенаправляться на террористические цели, и что это являлось общепринятой практикой среди НКО и других организаций, работающих в данном регионе.

После совместной проверки, проведённой силами национального органа, регулирующего деятельность некоммерческих организаций, национального ПФР и правоохранительных органов, НКО было указано на её обязанности сообщать о подобных случаях. От НКО также потребовали провести обучение своих сотрудников для принятия адекватных мер по недопущению таких случаев в будущем.

107. В другом случае перенаправления средств внешними субъектами переводимые денежные средства, предназначенные для оказания гуманитарной помощи, систематически передавались лицам или организациям, которые являлись членами известной террористической организации или были связаны с ней.

Показательный пример 22

Перенаправление средств внешними субъектами

Этап передачи средств

Национальная (местная) некоммерческая организация была создана с целью содействия благотворительной деятельности в зонах конфликтов за рубежом.

Расследование, проведённое национальным ПФР после получения сообщений о подозрительных операциях, установило, что деньги, собранные внутри страны, переводились зарубежным благотворительным организациям. В ходе расследования также выяснилось, что после получения денег зарубежными благотворительными организациями, они систематически передавались лицам или организациям, которые являлись членами известной террористической организации или были связаны с ней.

Были установлены связи между зарубежными благотворительными организациями и террористической организацией, однако прямую связь между национальной (местной) НКО и террористической организацией доказать не удалось.

СВЯЗЬ С ТЕРРОРИСТИЧЕСКИМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ

108. Вторым наиболее часто встречающимся (в предоставленных ситуационных исследованиях) способом и риском незаконного использования НКО является наличие или подозрение о наличии связи между некоммерческой организацией и террористическим образованием на оперативном уровне. На практике такая связь воплощается в деятельности, направленной на финансирование или оказание иной поддержки и осуществляемой одной или обеими сторонами. Выявленные связи варьируются от неофициальных личных контактов между руководителями НКО и террористическими образованиями до более официальных отношений между НКО и террористическими организациями. В примерно 45% ситуационных исследований, проанализированных в ходе подготовки настоящего отчёта, имели место связи между НКО и террористическими образованиями. Выявленные связи между некоммерческими организациями и террористическими образованиями касались всех этапов деятельности НКО, а именно сбора, передачи, хранения и расходований ресурсов, а также реализации программ. Во многих случаях связи имели место на всех этапах одновременно.

109. Анализ ситуационных исследований, в которых фигурирует этот способ, показал, что имеются два основных вида связи, которые приводят к незаконному использованию НКО или риску такого злоумышленного использования. Первый вид связи касается случаев, когда лица, находящиеся внутри НКО (внутренние субъекты), такие как руководители или сотрудники, устанавливают связь с террористическим образованием или подозреваются в таких связях. Случаи незаконного использования НКО внутренними субъектами, связанными с террористическими образованиями, показывают, что такие лица могут оказывать влияние на деятельность НКО, что в результате приводит к поддержке террористических образований.

110. В приведённом ниже примере человек, включённый в список лиц, подозреваемых в причастности к терроризму, использовал подложные документы, удостоверяющие личность, для получения работы в НКО, занимающейся образовательной деятельностью.

Показательный пример 50

Связь с террористическим образованием

Этап реализации программы

Школа-интернат, зарегистрированная в качестве религиозной некоммерческой организации, наняла на работу человека, включённого в список лиц, подозреваемых в причастности к терроризму. Руководство НКО не подозревало, что этот человек занимался укрывательством беглых преступников, разыскиваемых за совершение террористических актов.

Используя поддельные документы, указанный человек получил вид на жительство и работу в качестве преподавателя английского языка в школе-интернате. Директор школы не знал истинного имени этого человека, а также того, что он включён в список лиц, подозреваемых в причастности к терроризму.

Позднее этому человеку были предъявлены обвинения и он был осуждён за преступления, связанные с терроризмом.

111. Второй вид связи касается случаев, когда между НКО и террористическим образованием установлены более официальные отношения. Как отмечалось во второй Главе, особенности, благодаря которым некоммерческие организации являются эффективными международными субъектами, также могут сделать их весьма уязвимыми для незаконного использования. Ситуационные исследования, в которых фигурирует такой вид связи, показывают, что террористические образования, использующие региональные отделения НКО, могут расширить сети поддержки своей деятельности. В приведённых примерах такие отделения используются для осуществления деятельности, связанной со сбором денег, перенаправлением финансовых средств, закупкой оружия, вербовкой сторонников, военной подготовкой и другими оперативными задачами.

112. В описанном ниже случае Тамильский координационный комитет (ТКК), являющийся зарегистрированной в Мельбурне некоммерческой организацией, находящейся под управлением небольшого комитета, осуществлял деятельность в качестве зарубежного форпоста движения «Тигры освобождения Тамил-Илама».

Показательный пример 44**Связь с террористическим образованием***Этапы сбора, хранения, передачи и расходования средств и реализации программы*

В январе 2005 года Австралийская федеральная полиция (АФП) получила письмо от Высокой комиссии Шри-Ланки с требованием провести расследование деятельности по сбору средств якобы, осуществляемой на территории Австралии движением «Тигры освобождения Тамил-Илама» (ТОТИ). В письме указывалось на международную сеть, занимающуюся сбором средств для ТОТИ под прикрытием оказания помощи пострадавшим от азиатского цунами. В состав этой сети входили лица, проживающие в Австралии, Дании, Франции, Германии, Италии, Голландии, Норвегии, Швеции, Швейцарии и Великобритании. Получив это письмо, совместное контртеррористическое подразделение АФП в Мельбурне приступило к расследованию приведенных в письме фактов.

В ходе расследования было установлено, что Тамильский координационный комитет (ТКК), являющийся зарегистрированной в Мельбурне некоммерческой организацией, находящейся под управлением небольшого комитета, представлял собой организацию, служащую прикрытием движению «Тигры освобождения Тамил-Илама». ТКК обращался с призывами к проживающей в Австралии тамильской общине делать пожертвования, а также осуществлял радиовещание и распространял печатную продукцию среди членов общины. Он также осуществлял лоббирование среди политиков идеи тамильской независимости от Шри-Ланки и занимался производством электронного и морского оборудования от лица ТОТИ. Поддавшись на уговоры, сотни проживающих в Австралии тамилы осуществляли ежемесячные прямые платежи со своих счетов на счета ТКК. Кроме того, ТКК осуществлял сбор пожертвований на улицах и в торговых центрах.

Как сообщалось, австралийским крылом ТОТИ руководили три человека, а именно: Аруран Виньягомурти, исполнявший роль курьера, Сивараян Ятаван, являвшийся редактором газеты тамильской общины, и Арумуган Раджеван, работавший бухгалтером. Эти же три человека также определяли направления

деятельности Тамильского координационного комитета. В результате обысков, проведенных в их домах, были обнаружены видеозаписи, на которых Раджеван и Ятаван стреляют из пулемёта на борту катера ТОТИ в Шри-Ланке и посещают один из тренировочных лагерей этого движения. Также были найдены фотографии, на которых были запечатлены Виньягомурти и Раджеван в компании с основателем движения «Тигры освобождения Тамил-Илама» Велупиллаи Прабхакараном. На найденной видеозаписи Виньягомурти говорит знакомому, что «ТКК это Тигры, а Тигры это ТКК».

В конечном итоге Виньягомурти и Ятаван признали себя виновными в передаче ТОТИ более 1 миллиона долларов США. Виньягомурти также сознался в предоставлении ТОТИ электронных устройств, по крайней мере, одно из которых было использовано для изготовления и подрыва взрывного устройства при совершении теракта.

С точки зрения органа, отвечающего за регулирования деятельности НКО, в деле Тамильского координационного комитета присутствовали несколько признаков риска. Эта организация содействовала переводу денежных средств в развивающуюся страну, на территории которой действовали террористы; она занималась сбором средств в связи со стихийными бедствиями; она являлась этноцентрической организацией (состоящей из представителей одной национальности), члены и сторонники которой не одобряли включение этой организации в списки террористических образований.

При расследовании этого дела использовалась разведывательная информация, предоставленная Австралийским центром по сбору и анализу сообщений об операциях (австралийским ПФР), для отслеживания денежных потоков из Австралии.

Примечание:

Данный Показательный пример составлен по материалам, предоставленным страной, а также на основании статьи, появившейся в открытой печати: Кейт Мур (Moore, Keith) (2010 г.).

ЗЛОУМЫШЛЕННОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРОГРАММ

113. Еще одним способом, с помощью которого террористы могут использовать НКО в своих целях, является злоумышленное использование программ. Примеры, касающиеся этой типологии, показывают, что отклонение от

программ, финансируемых НКО и направленных на благие цели, в момент их реализации может привести к их злоумышленному использованию в террористических целях. Кроме того, анализ ситуационных исследований указывает на разный уровень участия внутренних и внешних субъектов в подобном незаконном использовании НКО. Хотя действия, связанные с этой типологией, осуществлялись на национальном уровне, круг пострадавших оказывался, как правило более широким.

114. В представленном ниже ситуационном исследовании НКО была использована в незаконных целях внутренним субъектом, которому было поручено управление вебсайтом некоммерческой организации. Создание и ведение сайта в сети Интернет для реализации целей НКО является законным и целесообразным делом, однако использование сайта для пропаганды терроризма является противоправным деянием.

Показательный пример 75

Злоумышленное использование программ

Этап реализации программы

В открытых источниках появились отрицательные отзывы о национальной (местной) некоммерческой организации в связи с предполагаемым оправданием действий террористов-смертников на вебсайте этой НКО.

Анализ вебсайта этой НКО, проведённый национальным органом, отвечающим за регулирование деятельности некоммерческих организаций, показал, что НКО опубликовала список «мучеников», включая нескольких террористов-смертников. После вмешательства регулирующего органа материалы неподобающего содержания были удалены с сайта.

Расследование, проведённое регулирующим органом, выявило ненадлежащие процедуры управления и неэффективную систему управления рисками у этой НКО. Некоммерческая организация получила указание пересмотреть свою структуру управления для повышения эффективности снижения рисков, которым она подвержена.

115. В другом случае злоумышленного использования программы фигурировала некоммерческая организация, созданная для религиозных и просветительских целей, относящаяся к благотворительной деятельности в юрисдикции, в которой работала данная НКО. Однако эта благотворительная деятельность была незаконным образом использована для пропаганды идей, способствовавших вербовке новых членов и сторонников террористической организации.

Показательный пример 78

Злоумышленное использование программ

Этап реализации программы

Некоммерческая организация занималась религиозной и просветительской деятельностью исключительно внутри страны и не осуществляла никаких операций за рубежом. Однако по данным, предоставленным национальным ПФР, эта НКО получила более 13 000 долларов США от зарубежной организации, о которой имелись сведения, что она оказывает поддержку иностранной террористической группировке.

Дальнейшее изучение информации из открытых источников показало, что просветительские программы этой НКО поддерживали идеологию, исповедуемую несколькими зарубежными террористическими группировками. В этой связи возникли подозрения и опасения, что эта идеология используется в целях вербовки новых членов и сторонников для террористической организации. В дальнейшем выяснилось, что выпускник школы этой НКО был обвинён в террористических преступлениях в другой стране. Этот бывший учащийся также встречался с рядом других лиц, которые позднее были осуждены за преступления террористической направленности.

Национальный регулирующий орган провёл проверку НКО, в ходе которой было установлено, что НКО не имеет отчётности в отношении большей части своих доходов и расходов. По результатам проверки регистрация этой НКО была аннулирована.

СОДЕЙСТВИЕ ВЕРБОВКЕ

116. Анализ ситуационных исследований, проведённый при подготовке настоящего отчёта, показывает, что программы или учреждения, финансируемые НКО, могут незаконным образом использоваться для вербовки членов и сторонников террористических движений. Из 102 ситуационных исследований, включённых в настоящий отчёт, в 27 случаях имело место незаконное использование сектора НКО в целях содействия вербовке, осуществляемой террористическими движениями.

117. Как указано в Главе 2, наличие деятельности или материалов, содействующих вербовке новых членов и сторонников террористическими движениями, является сигналом того, что финансовые средства НКО намеренно используются в неправомерных целях или находятся под угрозой такого незаконного использования. Деятельность, связанная с вербовкой, сама по себе является формой поддержки террористических организаций и нередко указывает на более масштабные намерения оказывать поддержку терроризму. Кроме того, наличие такой деятельности или материалов может являться формой злоумышленного использования программ НКО в момент их реализации. НКО может заниматься реализацией образовательной программы, выделять на это ресурсы и нанимать преподавателей, и всё это будет являться совершенно законной деятельностью. Однако если преподаватели начнут заниматься вербовкой лиц для террористической деятельности, получится, что образовательная программа и выделенные на её реализацию ресурсы будут незаконным образом использованы в противоправных целях.

118. Ситуационные исследования, касающиеся содействия вербовке, включают случаи незаконного использования и риска использования террористическими образованиями некоммерческих организаций в целях пропаганды своей деятельности и вербовки новых членов и сторонников. Этот способ противоправного использования НКО касается ситуаций, когда ресурсы НКО используются для пропаганды и содействия деятельности, непосредственно связанной с террористическим насилием. Злоумышленное использование финансируемой НКО деятельности в целях вербовки отмечалось на этапах сбора и передачи средств, а также на этапе реализации программ некоммерческими организациями как на национальном уровне, так и за рубежом. Случаи противоправного использования некоммерческих организаций в целях

содействия вербовке показали, что НКО незаконным образом использовались для:

- перевода денежных средств террористам;
- оказания финансовой поддержки семьям террористов;
- осуществления террористических актов с использованием зажигательных взрывчатых веществ (один такой теракт был организован руководителем НКО);
- организации и предоставления мест для проведения мероприятий в поддержку терроризма или террористических образований; и
- опубликования материалов в Интернете или других средствах информации в поддержку терроризма или террористических образований.

119. Анализ ситуационных исследований свидетельствует о том, что учреждения, финансируемые НКО, незаконно использовались для:

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

120. В приведённом ниже примере, связанном с содействием вербовке, фигурирует НКО, которая занималась реализацией программ и осуществлением деятельности от лица включённой в списки террористической организации в целях пропаганды, содействия и финансирования вербовки террористов и проведения военных операций.

Показательный пример 80

Содействие вербовке

Этапы реализации программы и передачи средств

Четвёртого ноября 2010 года в соответствии с распоряжением правительства США №13224 фонд «Аль Рехмат Траст» (некоммерческая организация, осуществляющая свою деятельность в Пакистане) был включён в списки организаций, поддерживающих терроризм. Причиной стало то, что эта НКО

находилась под контролем, действовала от лица и предоставляла финансовую поддержку включённым в списки террористическим организациям, в том числе «Аль-Каиде» и другим связанным с ней организациям.

Фонд «Аль Рехмат Траст» был создан в качестве прикрытия в целях содействия деятельности и сбора средств для организации «Джаиш-е-Мохаммад», включённой ООН в списки террористических образований. После того, как «Джаиш-е-Мохаммад» (террористическая группировка, расположенная в Пакистане и включённая в списки террористических организаций в соответствии с Резолюцией СБ ООН №1267) была запрещена в Пакистане в 2002 году, она стала использовать фонд «Аль Рехмат Траст» в качестве прикрытия для своей деятельности. Фонд «Аль Рехмат Траст» оказывал содействие военным операциям на территории Афганистана и Пакистана, в том числе предоставлял финансовую и логистическую помощь и поддержку иностранным боевикам, воевавшим в обеих странах. В начале 2009 года несколько известных членов фонда «Аль Рехмат Траст» занимались вербовкой студентов для осуществления террористической деятельности в Афганистане. Помимо этого, фонд «Аль Рехмат Траст» занимался сбором средств для группировки «Джаиш-е-Мохаммад», в том числе для обучения и идеологической обработки боевиков, в мечетях и медресе. В начале 2009 года фонд «Аль Рехмат Траст» начал в Пакистане реализацию программы, направленной на оказание поддержки членам семей убитых или арестованных боевиков. Кроме того, в начале 2007 года фонд «Аль Рехмат Траст» занимался сбором средств от лица организации «Кхудам-уль-Ислам» (одно из названий группировки «Джаиш-е-Мохаммад»).

Фонд «Аль Рехмат Траст» также оказывал финансовую и иную поддержку движению «Талибан», включая финансовую помощь талибским боевикам, раненым в Афганистане.

ВВЕДЕНИЕ В ЗАБЛУЖДЕНИЕ И СОЗДАНИЕ ФИКТИВНЫХ НКО

121. Введение в заблуждение имеет место в случаях, когда под видом благотворительной деятельности организации и физические лица занимаются сбором средств, пропагандой и иной деятельностью в поддержку терроризма. Случаи введения в заблуждения можно разделить на две категории. В первом случае создаются фиктивные НКО, служащие в качестве прикрытия для

поддержки террористической деятельности, заявленные цели которых являются ложными. Во втором случае физические лица и группы людей ложно заявляют, что действуют от имени существующих законных НКО.

122. Из анализа ситуационных исследований видно, что фиктивные НКО и лица, притворявшиеся, что действуют от имени законных НКО, занимались сбором средств в поддержку терроризма и/или реализаций программ, направленных на содействие терроризму.

123. В следующем ситуационном исследовании, касающемся фиктивного НКО, некоммерческая организация, якобы являющаяся школой, на самом деле была создана исключительно для вербовки студентов с целью совершения убийств и нападений на местных сотрудников полиции, прокуратуры и судей, а также для изготовления взрывных устройств.

Показательный пример 96

Введение в заблуждение

Этап реализации программы

В религиозной школе-интернате, которая осуществляла свою деятельность в качестве незарегистрированной НКО, прогремел взрыв. В ходе начатого расследования выяснилось, что эта школа использовалась членами террористической группировки для вербовки студентов с целью совершения убийств и нападений на местных сотрудников полиции, прокуратуры и судей, а также для изготовления самодельных взрывных устройств.

Директор школы был осуждён за преступления, связанные с террористической деятельностью.

124. В описанном ниже случае два человека представлялись членами известной некоммерческой организации для сбора средств в поддержку военных действий, ведущихся боевиками за рубежом.

Показательный пример 97

Введение в заблуждение

Этап сбора средств

Два человека занимались сбором средств у себя на родине для родственника, который воевал за рубежом в составе включённой в списки террористической организации. Они заявляли, что являются представителями известной местной некоммерческой организации, занимающейся оказанием гуманитарной помощи, и собирали пожертвования на улицах. Такой сбор средств являлся нарушением местного законодательства.

Эти два человека не получили согласия местной НКО на сбор пожертвований от её имени, а собранные средства не передавались этой некоммерческой организации. После того, как набралась значительная сумма денег, они были отправлены родственнику путем электронных переводов.

В результате совместного расследования, проведённого силами ПФР, органа, отвечающего за регулирование деятельности НКО, и правоохранительных органов, оба эти человека были арестованы и приговорены к лишению свободы за сбор средств в поддержку терроризма.

ГЛАВА 4

СПОСОБЫ ВЫЯВЛЕНИЯ

– Описание способов, применяемых для выявления случаев и риска незаконного использования сектора НКО террористическими образованиями, по материалам анализа информации, собранной в ходе реализации проекта –

125. В процессе анализа информации, собранной в ходе реализации проекта, исследовались возможности выявления заинтересованными сторонами случаев незаконного использования сектора НКО и риски такого противоправного использования, а именно: кто передавал информацию, какая информация передавалась, и кому она сообщалась. По результатам анализа были установлены различные виды и источники информации, частота их использования и их роль в выявлении случаев и риска незаконного использования сектора НКО террористическими образованиями. По данным ситуационных исследований и другой информации, собранной при реализации проекта, для выявления таких случаев использовались большое количество видов и источников информации, которые можно грубо подразделить на шесть категорий.

Рисунок 4.1: Способы выявления – источники и виды информации

Способы выявления – источники и виды информации	
Информация органов, отвечающих за регулирование НКО	<ul style="list-style-type: none"> • Инициативные сообщения граждан • Данные, предоставляемые информаторами • Результаты проверок существующих и создаваемых НКО • Сбор и анализ обязательной отчётности НКО <ul style="list-style-type: none"> – Информация о программах и деятельности – Информация о руководителях и других внутренних субъектах – Информация о партнёрах и других внешних субъектах – Информация об источниках и получателях ресурсов – Информация о финансовой деятельности • Информация, добровольно (инициативно)

		предоставляемая организациями	некоммерческими
Информация из открытых источников		<ul style="list-style-type: none"> • Статьи в средствах массовой информации и в других открытых источниках • Списки лиц, подозреваемых в терроризме • Списки террористических организаций • Открытые базы данных компаний и учреждений • Вебсайты НКО и связанных с ними организаций • Другая информация из Интернета 	
Информация ПФР и другая финансовая информация		<ul style="list-style-type: none"> • Сообщения, направляемые в ПФР <ul style="list-style-type: none"> – Сообщения о подозрительных операциях – Сообщения о трансграничных операциях – Сообщения об операциях с наличными деньгами на крупные суммы – Сообщения об электронных переводах денежных средств • Данные анализа финансовой информации, проводимого ПФР 	
Информация, касающаяся национальной безопасности		<ul style="list-style-type: none"> • Оценки угроз • Оценки рисков • Геополитические оценки • Разведывательная и иная секретная информация 	
Информация правоохранительных органов		<ul style="list-style-type: none"> • Материалы соответствующих уголовных дел • Связи между внутренними и внешними субъектами НКО по данным уголовных расследований • Связи НКО с преступниками и преступностью • Обыски и выемка документов • Разведывательная и иная секретная информация 	
Информация из-за рубежа		<ul style="list-style-type: none"> • Информация от зарубежных партнёров НКО • Информация от зарубежных партнёрских (государственных) органов <ul style="list-style-type: none"> – Разведывательная информация от зарубежных органов национальной безопасности – Разведывательная информация от зарубежных правоохранительных органов 	

	<ul style="list-style-type: none">– Разведывательная информация от зарубежных подразделений финансовой разведки– Информация от зарубежных регулирующих органов
--	---

126. Анализ данных, собранных в ходе реализации проекта, показывает, что для выявления случаев незаконного использования некоммерческих организаций, используются различные виды информации, получаемой из разных источников. Многие юрисдикции объясняют свои возможности противодействовать финансированию терроризма и незаконному использованию НКО эффективным межведомственным взаимодействием и комплексным подходом, в котором задействованы все правительственные структуры. Все юрисдикции, представившие подробную информацию о предпринимаемых ими усилиях по выявлению фактов противоправного использования НКО, используют межведомственный подход для снижения риска незаконного использования сектора НКО террористическими образованиями. Из ситуационных исследований следует, что в большинстве случаев риски и факты незаконного использования НКО выявлялись за счёт одновременного анализа различной информации из разных источников.

127. Анализ данных, собранных в ходе реализации проекта, показал, что совместный межведомственный подход к выявлению рисков и случаев незаконного использования НКО обеспечивает отсутствие конфликта и противоречий между следственными действиями, проводимыми различными органами.

128. Из анализа ситуационных исследований можно сделать вывод о важности и частоте использования различных видов и источников информации для выявления риска и случаев незаконного использования сектора некоммерческих организаций. На *Рисунке 4.2* приведена частота использования каждой из шести категорий способов выявления противоправной деятельности по материалам ситуационных исследований. В среднем, в каждом случае использовалась информация из трёх категорий источников.

Рисунок 4.2: Способы выявления – частота использования по данным ситуационных исследований



Примечание: Для определения частоты использования различных способов рассматривались только те ситуационные исследования, в которых содержится подробное описание видов и источников информации, использовавшейся для выявления фактов противоправных действий.

ИНФОРМАЦИЯ ОРГАНОВ, ОТВЕЧАЮЩИХ ЗА РЕГУЛИРОВАНИЕ НКО

129. Информация органов, отвечающих за регулирование НКО, включает обязательную отчётность некоммерческих организаций, результаты проверок соблюдения НКО установленных требований, а также инициативные сообщения граждан и самих НКО. В 68% случаев, проанализированных для подготовки настоящего отчёта, для выявления противоправных действий использовалась информация органов, отвечающих за регулирование НКО. Эти случаи показывают, что органы, занимающиеся регулированием сектора НКО, применяют широкий набор средств и полномочий, в основном административного характера, для выявления и снижения риска незаконного использования НКО без ущерба для законной благотворительной деятельности. В Пояснительной записке ФАТФ к Рекомендации 8 говорится, что эффективный подход к выявлению, предупреждению и противодействию незаконному

использованию НКО террористическими образованиями должен включать элемент надзора и контроля за сектором НКО. Как показывают ситуационные исследования, в некоторых юрисдикциях надзор и контроль, осуществляемые регулирующими органами, привели к успешному выявлению случаев противоправного использования сектора НКО. Ситуационные исследования также свидетельствуют о том, что регулирующие органы нередко придают широкой огласке информацию, касающуюся НКО. В целом, такая практика содействует повышению ответственности и прозрачности некоммерческих организаций.

130. В приведённом ниже примере сообщение от граждан о связи НКО с террористическим образованием было подтверждено данными, полученными национальным регулирующим органом из других источников. При принятии решения об аннулировании регистрации НКО регулирующий орган рассмотрел и принял во внимание результаты проверок, разведывательную информацию, касающуюся национальной безопасности, и данные из открытых источников.

Показательный пример 14

Способы выявления

Информация органов, отвечающих за регулирование НКО, информация из открытых источников, разведывательная информация, касающаяся национальной безопасности

Национальная (местная) некоммерческая организация, занимавшаяся гуманитарной деятельностью за рубежом, направляла деньги своему зарубежному партнёру, работающему в зоне конфликта. Согласно сообщению, полученному национальным органом, отвечающим за регулирование НКО, от общественности, эта НКО получила небольшое пожертвование от организации, о которой было известно, что она служит прикрытием для зарубежной террористической группировки. Информация, содержащаяся в обязательной отчетности, предоставленной НКО национальному регулирующему органу, подтверждала факт получения НКО этого пожертвования.

Вскоре после этого, документы, полученные в ходе несвязанной с указанным пожертвованием проверки, выявили, что эта НКО использовалась в качестве

предпочтительного канала для перевода средств подставной организацией, служащей прикрытием террористической группировке. Дата документа совпала со временем резкого увеличения объёма пожертвований, полученных НКО. Анализ данных из открытых источников, а также разведывательная информация, касающаяся национальной безопасности, позволили установить, что три представителя этой НКО являлись сторонниками и поддерживали зарубежную террористическую группировку. Также выяснилось, что зарубежным партнёром НКО была организация, действующая в качестве ещё одного прикрытия для указанной зарубежной террористической группировки.

Последующая проверка этой некоммерческой организации, проведённая национальным регулирующим органом, установила, что НКО передала своему зарубежному партнёру 700 000 долларов США в качестве пожертвований, однако не смогла отчитаться о том, на какие цели эти средства были в конечном итоге потрачены. В конце концов, национальный регулирующий орган аннулировал регистрацию этой некоммерческой организации.

ИНФОРМАЦИЯ ИЗ ОТКРЫТЫХ ИСТОЧНИКОВ

131. В отличие от коммерческих организаций, некоммерческие организации активно используют Интернет для рекламирования своей деятельности, обеспечения прозрачности и сбора средств. В этой связи довольно просто получить информацию о НКО и об их внутренних и внешних субъектах. В 96% ситуационных исследований указано, что информация из открытых источников помогла выявлению фактов и риска незаконного использования НКО. Кроме того, данные из открытых источников могут оказаться ценными для учёта наличия риска. Следует отметить существенное различие между информацией, которая даёт повод для начала расследования, и информацией, которая просто помогает проведению расследования. Представленный в настоящем документе анализ не предусматривает установление и определение факторов, которые дают повод к началу проведения расследований. Поэтому тот факт, что информация из открытых источников фигурирует в ситуационных исследованиях чаще, нежели данные из других источников, ещё не говорит о том, что она является более полезной для выявления случаев противоправной деятельности по сравнению с другими видами и источниками информации. Это

также не говорит о том, что информация из открытых источников является более надёжной.

132. Ситуационные исследования показывают, что поиск, отслеживание и анализ информации из открытых источников позволяет компетентным органам осуществлять мониторинг условий деятельности НКО, не прерывая их законные операции. Иными словами, государственные органы могли оценить риск, прежде чем использовать более активные способов выявления нарушений, такие как проверки. По материалам ситуационных исследований можно предположить, что списки террористических организаций, базы данных компаний и учреждений и средства массовой информации широко используются в качестве источников информации, которые помогают выявлять факты и риск противоправного использования сектора НКО.

133. В следующем примере подразделению финансовой разведки стало впервые известно о связи между НКО и террористической организацией из публикаций в средствах массовой информации. В ходе расследования ПФР также получило информацию от национальных правоохранительных органов, банков, других национальных органов и ведомств, зарубежных органов регулирования деятельности НКО, а также от самой НКО и её зарубежных партнёров.

Показательный пример 30

Способы выявления

Информация из открытых источников, информация ПФР и другая финансовая информация, разведывательная информация, касающаяся национальной безопасности, информация правоохранительных органов, информация из-за рубежа

Национальная (местная) некоммерческая организация являлась одним из множества отделений зарубежной международной НКО, созданной для оказания содействия в медицинской и социальной реабилитации людей, пострадавших в ходе внутреннего конфликта в зарубежной стране.

Когда в этой зарубежной стране случилось стихийное бедствие, национальное отделение собрало средства и пожертвования и направило их

в штаб-квартиру международной НКО, расположенной в зоне, пострадавшей от стихийного бедствия.

Появившиеся в международной прессе сообщения о связи международной НКО с террористической группировкой заставили национальное подразделение финансовой разведки начать расследование. В ходе расследования выяснилось, что значительная сумма денег была переведена национальной НКО через несколько транзитных счетов на счета, принадлежавшие членам террористической группировки.

Однако следствию так и не удалось установить, знали ли руководители национальной НКО о конечном назначении переведённых ими финансовых средств.

ИНФОРМАЦИЯ ПФР И ДРУГАЯ ФИНАНСОВАЯ ИНФОРМАЦИЯ

134. Информация ПФР и другая финансовая информация использовалась в 49% ситуационных исследований, проанализированных при подготовке настоящего отчёта. Информация, собранная ПФР, а также соответствующий анализ, помогли компетентным органам лучше разобраться в обстоятельствах, связанных с фактами незаконного использования НКО и рисками такого злоумышленного использования. Ситуационные исследования показывают, что во многих случаях ПФР и банки (подотчётные учреждения) имели хорошие возможности по выявлению подозрительной финансовой деятельности возможно связанной с поддержкой терроризма некоммерческими организациями. В ряде приведённых примеров противоправная деятельность была изначально выявлена банками, которые сообщили о ней ПФР, направив сообщения о подозрительных операциях.

135. Информация ПФР и другая финансовая информация также помогла государственным органам дополнить данные обязательной отчётности, предоставляемой НКО национальным контролирующим/ регулирующим органам, и, таким образом, выявить отношения и связи между лицами и организациями, связанными с НКО. В большинстве ситуационных исследований, представленных в настоящем отчёте, пресечение фактов и снижение риска незаконного использования НКО явилось результатом скоординированных действия целого ряда субъектов. С учётом этого, связи, выявленные благодаря

финансовым операциям, при их анализе совместно с информацией из других источников, часто оказывались не менее важными, нежели данные о самих операциях.

136. В представленном ниже ситуационном исследовании информация ПФР и другая финансовая информация позволила выявить подозрительную финансовую деятельность, предположительно направленную на поддержку терроризма. При проведении ПФР последующего расследования была получена информация органов, отвечающих за регулирование НКО, информация из открытых источников, разведывательная информация, касающаяся национальной безопасности, и информация правоохранительных органов. Следствие установило, что один из руководителей местной НКО являлся также заметной фигурой в иностранном вооружённом формировании, связанном с зарубежной террористической группировкой.

Показательный пример 60

Способы выявления

Информация ПФР и другая финансовая информация, информация органов, отвечающих за регулирование НКО, информация из открытых источников, разведывательная информация, касающаяся национальной безопасности, информация правоохранительных органов

Национальная (местная) некоммерческая организация получила крупную сумму денег от зарубежной некоммерческой организации, работавшей в зоне конфликта. Руководитель местной НКО попытался снять большую часть денег наличными. После того, как банк посоветовал ему не делать это, деньги были сняты через банкомат. Крупные суммы наличных денег снимались также лицом, не связанным с НКО.

В этой связи банк, в котором у местной некоммерческой организации был открыт счёт, направил в ПФР сообщение о подозрительной операции. В ходе расследования, проведённого национальным ПФР, выяснилось, что зарубежная НКО имела связи с образованием, включённым в списки террористических организаций. Помимо этого, было установлено, что один из руководителей национальной НКО являлся также заметной фигурой в иностранном вооружённом формировании, связанном с зарубежной

террористической группировкой.

РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНАЯ ИНФОРМАЦИЯ, КАСАЮЩАЯСЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

137. В контексте настоящего отчёта разведывательная информация, касающаяся национальной безопасности, включает информацию, связанную с террористической угрозой безопасности государства или его граждан. Информация, касающаяся национальной безопасности, помогла выявить факты и риск незаконного использования НКО в 63% приведённых ситуационных исследований. Эта информация поступает из разных источников и касается широкого круга вопросов. Анализ показывает, что разведывательная информация, касающаяся национальной безопасности, даёт представление об общей ситуации и характере рисков, с которыми сталкиваются НКО в процессе своей работы. Это включает данные о лицах и организациях, связанных с деятельностью, противоречащей интересам национальной безопасности.

138. В приведённом ниже примере национальный орган, отвечающий за регулирование деятельности НКО, использовал разведывательную информацию, касающуюся национальной безопасности, при оценке риска деятельности некоммерческой организации, зарегистрированной в стране. Хотя подозрительная финансовая деятельность была изначально выявлена по данным обязательной отчётности НКО, разведывательная информация, касающаяся национальной безопасности, помогла установить, что получателем денежных переводов, направляемых НКО, являлось террористическое образование.

Показательный пример 21

Способы выявления

Разведывательная информация, касающаяся национальной безопасности, информация органов, отвечающих за регулирование НКО, информация из открытых источников

Некоммерческая организация была создана с официальной целью финансирования гуманитарной деятельности за рубежом в зоне конфликта. В ходе анализа обязательной отчётности этой НКО национальный

регулирующий орган обнаружил, что НКО нарушает требования, установленные при её регистрации, предоставляя финансовые средства организациям, не являющимися законными получателями помощи.

Национальный регулирующий орган провёл проверку НКО и одновременно с этим запросил и получил разведывательную информацию, касающуюся национальной безопасности. Согласно этим разведывательным данным, НКО подозревалась в принадлежности к сети гуманитарных организаций, симпатизирующих и находящихся под влиянием зарубежной террористической организации, действующей в той же зоне конфликта. Проверка установила, что НКО направила более 600 000 долларов США известной подставной организации, являвшейся прикрытием для зарубежной террористической группировки. Эта подставная организация была включена в списки террористических образований в нескольких странах. Кроме того, в ходе проверки выяснилось, что НКО не может отчитаться о том, на какие цели были в конечном итоге потрачены предоставленные ею ресурсы.

По результатам проведённого расследования национальный регулирующий орган аннулировал регистрацию НКО и передал соответствующие материалы в органы национальной безопасности.

ИНФОРМАЦИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

139. Информация, полученная от правоохранительных органов, использовалась для выявления случаев противоправного использования НКО в 58% проанализированных ситуационных исследований. Материалы уголовных расследований помогли компетентным органам лучше разобраться в ситуации и характере риска, с которым НКО сталкиваются в своей деятельности, а также понять обстоятельства случаев незаконного использования НКО и риска такого противоправного использования. Это позволило установить физических лиц и организации, которые были связаны с НКО, а также их связи с криминальным миром.

140. В приведённом ниже примере расследование, проведённое правоохранительными органами, установило, что зарегистрированная некоммерческая организация, финансируемая государством, на самом деле

являлась подставной организацией, служащей прикрытием для террористической организации.

Показательный пример 93

Способы выявления

Информация правоохранительных органов, информация ПФР и другая финансовая информация, информация из открытых источников

Национальная (местная) некоммерческая организация, созданная в качестве культурной молодёжной ассоциации, получила несколько грантов от правительства.

Расследование, проведённое правоохранительными органами, установило, что НКО являлась подставной организацией, служащей прикрытием для террористической группировки. Реальная деятельность этой НКО заключалась в сборе и управлении денежными средствами в интересах террористической группировки и распространении экстремистских посланий группировки через Интернет.

Хотя в НКО существовал официальный орган управления, на самом деле она была создана и управлялась членами террористической группировки. Главные фигуранты расследования были арестованы, а сама НКО и её сайт были закрыты.

МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО И ИНФОРМАЦИЯ ИЗ-ЗА РУБЕЖА

141. Информация из-за рубежа включает данные, получаемые от зарубежных партнёров НКО, а также от зарубежных партнёрских (государственных) органов. Как указано в Пояснительной записке ФАТФ к Рекомендации 8, для эффективного выявления, предупреждения и противодействия незаконному использованию НКО террористическими образованиями государства должны использовать эффективные механизмы международного сотрудничества. Как видно из ситуационных исследований, многие НКО работают в нескольких странах одновременно. В этой связи разумно предположить, что международное сотрудничество и обмен информацией должны помогать выявлению фактов и риска незаконного использования сектора

террористическими образованиями. Однако только в 6% ситуационных исследований случаи и риски незаконного использования НКО были выявлены благодаря полученной из-за рубежа информации. Причиной этому может служить в целом недостаточное выполнение требований Рекомендации 8, особенно в части международного сотрудничества, что было установлено в ходе третьего раунда взаимных оценок.

142. В следующем ситуационном исследовании информация, полученная от двух зарубежных партнёрских (государственных) органов, помогла национальному регулирующему органу выявить, разобраться и устранить представляющую риск ситуацию, связанную с некоммерческой организацией, якобы занимающейся международной гуманитарной деятельностью.

Показательный пример 62

Способы выявления

Информация из-за рубежа, информация органов, отвечающих за регулирование НКО, информация из открытых источников, разведывательная информация, касающаяся национальной безопасности

Некоммерческая организация, занимающаяся гуманитарной деятельностью в зоне конфликта за рубежом, обратилась к национальному регулирующему органу с просьбой о её регистрации. При рассмотрении поданной заявки сомнение регулирующего органа было вызвано тем фактом, что некоторые цели и виды деятельности этой НКО выходили за рамки предписанной законом деятельности. Кроме того, зарубежные организации, являвшиеся партнёрами НКО в зоне конфликта за рубежом, не были законными получателями помощи.

При рассмотрении заявки, поданной НКО, регулирующий орган запросил и получил разведывательную информацию, касающуюся национальной безопасности. Согласно этой информации НКО подозревалась в том, что выступает в роли местной подставной организации, служащей прикрытием для террористической группировки, действующей в зоне конфликта за рубежом. Было установлено, что НКО собирается передать ресурсы законными средствами ряду организаций, действующих в зоне конфликта. Некоторые из этих зарубежных организаций входили в инфраструктуру

указанной террористической организации, фигурирующей в списках.

Два зарубежных партнёрских органа также предоставили информацию, которая была использована регулирующим органом при рассмотрении заявки. Один зарубежный партнёр сообщил, что в отношении этой НКО в его юрисдикции проводилось расследование в связи с террористической деятельностью.

Регулирующий орган сообщил некоммерческой организации о своих сомнениях. НКО попыталась снять некоторые вопросы, поднятые регулирующим органом. В частности, она открыла своё отделение в зоне конфликта за рубежом, попытавшись продемонстрировать таким образом, что осуществляет более тщательный контроль за распределением ресурсов и реализацией программ. Однако дальнейшее расследование, проведённое регулирующим органом, показало, что основные риски так и не были устранены, о чём было сообщено некоммерческой организации.

В результате расследования и административных мер, принятых регулирующим органом, НКО отозвала свою заявку о регистрации. Данные и результаты анализа, проведённого регулирующим органом, были переданы органам национальной безопасности в целях содействия проведению ими собственного расследования.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

143. Ситуационные исследования показывают, что выявление фактов и риска незаконного использования сектора НКО террористическими образованиями осуществляется путём получения и оценки различных видов информации из разных источников. Такие разнообразные виды информации различаются по частоте их использования, степени влияния на деятельность НКО и роли, которую они играют в выявлении случаев и риска противоправного использования некоммерческих организаций. Некоторая информация послужила толчком к началу проведения следственных действий, тогда как другая раскрывала общие обстоятельства, содействуя, таким образом, проведению расследований и реализации правоприменительных мер. В целом, изучение того, каким образом соответствующие заинтересованные стороны выявляли факты и риск незаконного использования НКО, поддерживает ту точку

зрения, что снижение риска достигается совместными усилиями нескольких различных субъектов. Хотя разные субъекты иногда предоставляют различные виды данных, когда эти кусочки информации складываются вместе, получается цельная картина, указывающая на характер риска. С учётом того, что надлежащее снижение риска достигается только за счёт глубокого и правильного понимания характера рисков, результаты данного анализа являются особенно актуальными.

ГЛАВА 5

СПОСОБЫ ПРЕСЕЧЕНИЯ

– Описание способов, применяемых для пресечения случаев и устранения риска незаконного использования сектора НКО террористическими образованиями, по материалам анализа информации, собранной в ходе реализации проекта –

144. В процессе анализа информации, собранной в ходе реализации проекта, исследовались вопросы того, как заинтересованные стороны пресекали случаи незаконного использования сектора НКО и устраняли риск такого противоправного использования. По материалам ситуационных исследований был выявлен широкий диапазон деятельности НКО, которая являлась либо прямой поддержкой терроризма и террористических образований, либо играла косвенную роль в достижении более широких террористических целей. Исследование способов, применявшихся для пресечения фактов незаконного использования НКО или для снижения существенного риска такого злоумышленного использования, с учётом временных рамок применения таких способов, помогло лучше понять и разобраться в риске, представляемом противоправным использованием сектора НКО террористическими образованиями. Способы пресечения противоправной деятельности, а также частота, с которой они использовались, позволяет грубо разделить их на следующие категории:

Рисунок 5.1. Способы пресечения – Частота использования по материалам ситуационных исследований

Способы пресечения	Частота использования по материалам ситуационных исследований
Информационно-просветительская работа в секторе и саморегулирование	20%
Уголовное преследование	27%
Меры административного воздействия, штрафы и адресные санкции	71%

Примечание: Учитывая то, что в некоторых ситуационных исследованиях одновременно фигурируют несколько способов пресечения противоправной деятельности, приведённые выше цифры не дают в сумме ста процентов.

145. Как видно из схемы континуума поддержки терроризма, приведённой в Главе 1, поддержка терроризма может включать разную деятельность. Эта схема использована в данной Главе для иллюстрации способов пресечения

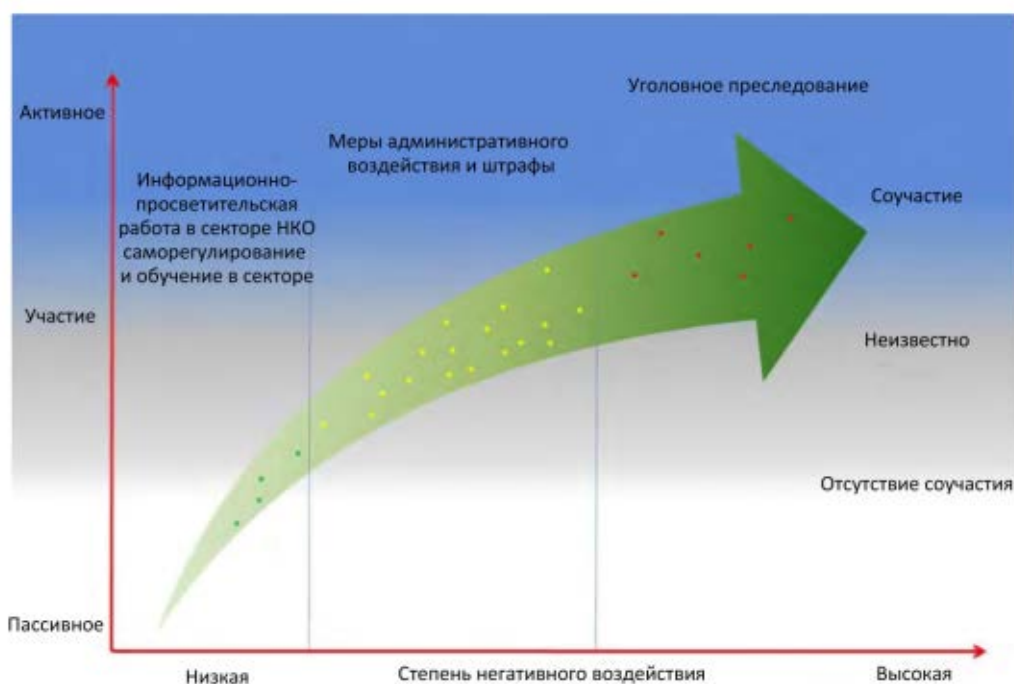
незаконного использования некоммерческих организаций, выявленных в результате анализа ситуационных исследований (см. *Рисунок 5.2*). В низшей точке континуума, где негативное влияние деятельности в поддержку терроризма является небольшим, участие субъектов в пресечении такой деятельности носит в большей степени пассивный характер. Соответственно, с точки зрения соучастия в противоправной деятельности, в низшей точке континуума представлены субъекты, не замешанные в такой деятельности⁸⁶. В противоположной, высшей точке континуума имеют место случаи преднамеренного незаконного использования НКО, оказывающие большое негативное воздействие.

146. Случаи незаконного использования НКО, имевшие место в низшей точке континуума, пресекались с помощью таких способов, как информационно-просветительская работа в секторе и саморегулирование. По своему характеру эти способы являются менее жёсткими и, как правило, не мешают законной деятельности некоммерческих организаций. И, наоборот, в случаях незаконного использования НКО, оказывавших большое негативное влияние, использовались более жёсткие меры пресечения такой противоправной деятельности, такие как, например, уголовное преследование. Большинство случаев находится посередине этих двух крайностей, и в таких ситуациях для пресечения фактов незаконного использования НКО или снижения существенного риска применялись административные меры. По мере продвижения вдоль континуума (от низшей точки к высшей) на смену мерам по снижению риска приходят действия по пресечению выявленных фактов незаконного использования НКО.

147. На *Рисунке 5.2* точками показано пропорциональное распределение ситуационных исследований вдоль континуума, показывающее, когда и как были пресечены случаи незаконного использования НКО.

⁸⁶ Способы пресечения противоправной деятельности, используемые в низшей точке континуума, скорее всего, не остановят субъектов, замешанных в такой деятельности, и эти субъекты будут продолжать присутствовать на протяжении континуума.

Рисунок 5.2 Распределение ситуационных исследований вдоль континуума



Примечание: Количество точек, показанных на схеме, является пропорциональным распределением и не отражает конкретные случаи.

ИНФОРМАЦИОННО-ПРОСВЕТИТЕЛЬСКАЯ РАБОТА В СЕКТОРЕ И САМОРЕГУЛИРОВАНИЕ

148. В Пояснительной записке к Рекомендации 8 указано, что любой эффективный подход к выявлению, предупреждению и противодействию незаконному использованию НКО для целей финансирования терроризма должен предусматривать проведение информационно-просветительской работы в секторе. Как показывают ситуационные исследования, такие меры могут предотвратить или пресечь представляющую высокий риск деятельность до того, как она приведёт к фактическому противоправному использованию НКО. В настоящем отчёте не представлен количественный анализ этого вида мер, однако все заинтересованные стороны, включая государственных и негосударственных субъектов, полицию, разведывательные органы и органы, отвечающие за регулирование сектора НКО, могут участвовать в информационно-просветительской работе в секторе. Такие меры способны оказать влияние на самый широкий круг участников сектора.

УГОЛОВНОЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЕ

149. В противоположной, высшей точке континуума отмечены ситуационные исследования, в которых вопрос преднамеренного соучастия является в большей степени очевидным. Важно понимать, что в определённой точке континуума пересекается черта, отделяющая административные правонарушения от уголовных преступлений. Именно в этой точке основными компетентными органами становятся правоохранительные органы и суды. В 27% ситуационных исследований случаи незаконного использования НКО террористическими образованиями потребовали проведения уголовных расследований и судебного преследования. Этот способ пресечения противоправной деятельности фигурирует в ситуационных исследованиях, в которых имели место аресты, произведённые правоохранительными органами, предъявление обвинений в совершении уголовных преступлений, уголовное преследование и передача материалов уголовных дел в суд.

150. В приведённом ниже ситуационном исследовании имело место уголовное преследование главных руководителей, связанных с организацией и ответственных за её неправомерное использование. Помимо этого были применены адресные финансовые санкции для пресечения незаконного использования НКО и недопущения таких противоправных действий в будущем⁸⁷.

Показательный пример 40

Способы пресечения

Уголовное преследование

Исламское американское агентство по оказанию помощи (ИААП, бывшее Исламское африканское агентство по оказанию помощи) являлось исламской благотворительной организацией с международной штаб-квартирой, расположенной в городе Хартум в Судане. Главный офис американского отделения этой организации находился в городе Колумбия в штате Миссури. Американское отделение ИААП было зарегистрировано в США в качестве необлагаемой налогом благотворительной некоммерческой организации в

⁸⁷ Использование адресных финансовых санкций более подробно описано в разделе «Меры административного воздействия, штрафы и адресные санкции».

соответствии с разделом 501(с)(3) налогового законодательства Соединённых Штатов Америки.

Тринадцатого октября 2004 года в соответствии с Распоряжением 13224 Министерство финансов США включило ИААП и пятерых его международных представителей в списки лиц, находящихся под контролем, действующих от лица и оказывающих финансовую поддержку включённым в списки террористическим организациям, в том числе «Аль-Каиде». ИААП установило официальные связи с организацией «Мактаб-Аль-ХидаMAT», одним из создателей и финансистов которой был Усама бен Ладен, и которая являлась предтечей «Аль-Каиды». Полученные материалы указывали на тесное сотрудничество между Исламским американским агентством по оказанию помощи (ИААП), организацией «Мактаб-Аль-ХидаMAT» и Усамой бен Ладеном на протяжении нескольких лет, начиная с 1997 года. В 2000 году один из афганских лидеров ИААП совместно с афганским руководителем организации «Мактаб-Аль-ХидаMAT» посетили Судан и другие государства Ближнего Востока и собрали там в качестве пожертвований 5 миллионов долларов США на финансирование деятельности «Мактаб-Аль-ХидаMAT». По полученным сведениям, руководитель Исламского американского агентства по оказанию помощи (ИААП) вёл переговоры с целью поиска безопасного убежища для Усамы бен Ладена, в которых также принимали участие представители самого бен Ладена, организации «Мактаб-Аль-ХидаMAT» и Ладжнат Аль-Дава. Кроме того, гражданин Судана посетил Мали, где совместно с директором ИААП занимался поиском возможного убежища для бен Ладена. Полученные свидетельства также указывали на то, что в 2003 году Исламское американское агентство по оказанию помощи (ИААП) занималось передачей денежных средств на Палестинские территории для ведения террористической деятельности, выступая в качестве агента-посредника движения «Хамас» в одной из западноевропейских стран. Сбор средств проводился в том числе с использованием ящиков для пожертвований с надписями «Аллах» и «Израиль», которые указывали на то, что деньги пойдут на теракты против израильтян.

Помимо включения Исламского американского агентства по оказанию помощи в списки террористических организаций, несколько лиц, связанных с американским отделением ИААП, были осуждены за нарушение законов

США. В 2005-2007 годах ИААП безуспешно пыталось оспорить решение о включении его в списки террористических организаций, но проиграло дело как в федеральном окружном, так и в апелляционном суде.

Американское отделение ИААП нарушило режим санкций, запрещающий, помимо прочего, несанкционированную прямую или косвенную передачу или попытку передачи денег или товаров в Ирак американскими гражданами в соответствии с Законом США, ограничивающим торговлю американцев с «угрожающими» странами (закон IEЕРА). В нарушение режима санкций в отношении Ирака, ИААП призывало делать пожертвования на финансирование проектов в Ираке, используя различные средства, включая распространение брошюр, печатных рекламных материалов, информационных бюллетеней и личных писем.

В июне 2010 года обвиняемый Мубарак Хамед, натурализовавшийся гражданин США и бывший директор-распорядитель американского отделения ИААП, признал себя виновным в нарушении закона IEЕРА и в препятствовании или саботажу исполнения налогового законодательства. Являясь директором-распорядителем, Хамед курировал финансирование проектов в Ираке в период действия режима санкций в отношении этой страны. Хамед признал, что с 1 января 1997 года по 13 октября 2004 года он незаконным образом саботировал исполнение налогового законодательства, используя безналоговый статус американского отделения ИААП (предоставленный в соответствии с разделом 501(c)(3) налогового законодательства США) для сбора средств. Он представил собранные средства в качестве законных благотворительных пожертвований и незаконно перевёл часть из них в Ирак. Хамид также признал, что не указывал в налоговых декларациях, подаваемых американским отделением ИААП в Федеральную налоговую службу, информацию об операциях с физическими и юридическими лицами в Ираке, а также информацию о структуре управления и контроля американского отделения ИААП, его истории и связях.

В апреле 2010 года обвиняемый Али Мохамед Багегни, натурализовавшийся гражданин США, признал себя виновным в нарушении режима санкций, введённых законом IEЕРА, в период с 1991 по 2004 годы. Багегни был связан с американским отделением ИААП и занимал должность в совете директоров,

курируя деятельность этой организации.

В июле 2010 года обвиняемый Абдель Азим Эль-Сиддиг, признал себя виновным в нарушении закона о регистрации иностранных агентов. Он признался в том, что вступил в сговор с обвиняемыми Силджандером и Хамедом с целью использования Силджандера в качестве агента иностранной организации. Эль-Сиддиг знал, что совершает незаконные действия, поскольку Силджандер не был зарегистрирован генеральной прокуратурой. Кроме того, об осуществляемой деятельности не сообщалось соответствующим органам, а также скрывался факт получения оплаты от правительства США за услуги Силджандера.

Семнадцатого декабря 2009 года Ахмад Мустафа, гражданин Ирака, постоянно проживавший на территории США на законных основаниях, признал себя виновным в незаконном переводе денежных средств в Ирак в нарушение введённых США санкций. Мустафа работал в качестве сборщика средства для ИААП и ездил по всей Америке, призывая делать благотворительные пожертвования.

МЕРЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ, ШТРАФЫ И АДРЕСНЫЕ САНКЦИИ

151. Меры пресечения незаконного использования НКО, входящие в эту категорию, носят в основном административный характер и применялись органами регулирования или надзора, чьи функции и полномочия касаются деятельности некоммерческих организаций. Способы пресечения противоправной деятельности, входящие в эту категорию, включают меры по обеспечению выполнения нормативных требований, касающихся пресечения фактов и устранения риска незаконного использования некоммерческих организаций. Такие меры направлены на обеспечение добровольного или принудительного выполнения требований административных норм, установленных с целью противодействия и снижения риска незаконного использования сектора НКО террористическими образованиями. В 71% ситуационных исследований использовался один или несколько способов, входящих в эту категорию.

152. Способы пресечения незаконного использования НКО, входящие в эту категорию, также включают применение международных и национальных

адресных санкций, направленных на выявление и пресечение ресурсного обеспечения образований, оказывающих поддержку террористической деятельности. Шестая Рекомендация ФАТФ призывает к использованию адресных санкций, введение которых на международном уровне связано с выполнением Резолюций Совета безопасности ООН и, в частности, Резолюций 1276 и 1373. На *Рисунке 5.3* приведён список мер, разделённых на меры административного воздействия, штрафы и санкции.

Рисунок 5.3 Способы пресечения – меры административного воздействия, штрафы и санкции

Способы пресечения – меры административного воздействия, штрафы и адресные санкции	
Обеспечение выполнения установленных норм	<ul style="list-style-type: none"> • Направление в адрес НКО письма с изложением вопросов, вызывающих озабоченность регулирующих органов, и предоставление НКО возможности устранить недостатки • Заключение соглашения между НКО и регулирующими органами о внедрении и соблюдении более жестких правил и стандартов, касающихся надлежащей проверки и/или отчётности
Меры административного воздействия (применяемые компетентными органами)	<ul style="list-style-type: none"> • Аннулирование регистрации НКО • Временная приостановка деятельности НКО • Осуществление мониторинга (контроля) деятельности НКО с уведомлением об этом НКО • Замена членов совета директоров НКО • Проведение проверки НКО • Наложение финансовых штрафов на НКО • Конфискация имущества НКО
Адресные санкции	<ul style="list-style-type: none"> • Включение НКО в списки организаций, поддерживающих терроризм • Замораживание счетов или активов НКО

153. Следующее Показательный пример, не содержащее секретную информацию, является примером использования мер административного воздействия и адресных санкций в целях пресечения незаконного использования ресурсов НКО в террористических целях.

Показательный пример 41¹**Способы пресечения***Меры административного воздействия и штрафы*

Иерусалимский фонд помощи обездоленным и нуждающимся (ИФП) был создан в 1992 году с целью осуществления гуманитарной деятельности через партнёрские организации на Палестинских территориях. В 1992 году ИФП подал заявку на регистрацию в качестве благотворительной организации в Канадское налоговое агентство (КНА), которое является национальным органом регулирования деятельности благотворительных организаций. При рассмотрении заявки у КНА возникли вопросы в связи с тем, что цели и деятельность ИФП носили, в основном, политический характер и, таким образом, не являлись благотворительными по канадскому законодательству. Кроме того, партнёрские организации ИФП на Палестинских территориях не являлись законными получателями помощи по канадским законам. Согласно информации, полученной из открытых источников, некоторые международные партнёры ИФП входили в сеть по сбору финансовых средств, действовавшей под управлением движения «Хамас», которое включено в Канаде в списки террористических организаций². В ходе неоднократных контактов с КНА Иерусалимский фонд помощи не смог доказать, что он в состоянии обеспечить надлежащее управление и контроль над своими ресурсами в соответствии с требованиями законодательства.

В 1998 году Канадское налоговое агентство (КНА) уведомило ИФП о том, что он вряд ли будет зарегистрирован. Вскоре после этого уведомления ещё одна НКО, Канадский международный фонд помощи обездоленным и нуждающимся (КМФП), подала заявку на регистрацию. КМФП был зарегистрирован в 1999 году, в то время как ИФП продолжал попытки своей собственной регистрации. После того, как в 2000 году КНА повторно уведомила ИФП о том, что он вряд ли получит регистрацию, ИФП отозвал свою заявку. Затем, не сообщая об этом Канадскому налоговому агентству, ИФП передал часть своих активов КМФП. Обе организации приняли решение об объединении своей деятельности, и несколько руководителей ИФП стали управлять реализацией программ, осуществляемых КМФП.

В 2003 году в открытых средствах массовой информации стали появляться сообщения о слиянии ИФП и КМФП, а также о связях КМФП с «Хамас». Анализ обязательной годовой отчётности КМФП, проведённый Канадским налоговым агентством, усилил эти опасения. В конце 2003 года КНА провело проверку КМФП и выявило ряд серьезных нарушений, связанных с невыполнением установленных нормативных требований. КМФП передавал значительные ресурсы зарубежным организациям без надлежащего контроля или учёта конечного использования этих ресурсов. Регистрация КМФП не была аннулирована после того, как эта организация согласилась внести изменения в свои процедуры надлежащей проверки и учёта.

В 2009 году Канадское налоговое агентство провело повторную проверку КМФП для подтверждения устранения этой организацией недостатков, выявленных в 2003 году. КНА проверило финансовую документацию, информацию на цифровых носителях и данные об осуществляемых программах, полученные из канадского и международного офисов КМФП. Эти материалы были дополнены информацией из открытых источников и оценками, предоставленными партнёрами³.

По результатам проверки, проведённой КНА в 2009 году, были выявлены существенное несоблюдение установленных нормативных требований, включая, но не только, следующие нарушения:

- С марта 2006 года по апрель 2007 года КМФП перевёл через местного партнёра свыше 500 000 долларов США контролируемому «Хамас» Министерству телекоммуникаций в Газе, которое занималось распределением денег среди семей боевиков, используя для этого почтовые услуги.
- В тот же самый период времени КМФП передал через местную партнёрскую организацию 160 000 долларов США Министерству здравоохранения в Газе, которое также контролировалось «Хамас».
- КМФП продолжил передавать денежные средства Комитету «Рамалла Закат», выделив Комитету более 77 000 долларов США в 2007 году. В 1998 и 2004 годах Канадское налоговое агентство предупредило КМФП о том, что, по имеющимся сведениям, он поддерживает связи с движением «Хамас». На что КМФП сообщил, что сотрудничество с Комитетом было прекращено в 2004 году. Однако материалы проверки показали, что отношения с Комитетом возобновились через месяц после окончания первой проверки, проведённой КНА.

- В 2007 году КМФП передал новые компьютеры и офисное оборудование Культурному форуму «Аль-Мунтала Аль-Тахкафи» после рейда израильских военных на штаб-квартиру этой организации. Форум был признан в Израиле незаконной ассоциацией по причине его тесных связей с «Хамас». Стоимость переданного оборудования составила более 15 000 долларов США.
- В 2007 году КМФП предоставил ресурсы на сумму свыше 8 600 000 долларов США Фонду «Закат», расположенному в Ливане, который был включён Израилем в списки организаций, поддерживающих «Хамас».

Кроме того, документы, полученные в ходе проверки, выявили, что руководитель отделения КМФП на Западном берегу реки Иордан, который имел право подписи по счетам организации, незаконно присвоил более 100 000 долларов США, принадлежавших КМФП. Было известно, что этот руководитель поддерживает связи с организациями, входящими в «Хамас».

По результатам проверки, проведённой в 2009 году, Канадское налоговое агентство вначале приостановило, а затем аннулировало регистрацию КМФП в качестве благотворительной организации в 2011 году.

В 2014 году в соответствии с уголовным законодательством правительство Канады включило КМФП в списки террористических организаций, в том числе, на основании выявленных КНА фактов оказания этой организацией поддержки движению «Хамас», которое является включённой в списки террористической организацией.

Примечание:

1. Данное Показательный пример было подготовлено только по материалам из открытых источников, и при его составлении не использовались никакие ответы стран на вопросник. См. письмо Канадского налогового управления в адрес КМФП с требованием обеспечить надлежащее управление в организации от 10.12.2012:
www.globalphilanthropy.cf/index.php/blog/commnts/international_releif_fund_for_the_afflicted_and_needy_canada_irfan_canada_h (использовано 03.2014г.).
2. Аль-Мукавама Аль-Исламия (Хамас). См. канадский сайт, посвященный вопросам общественной безопасности и готовности к чрезвычайным ситуациям: <http://www.publicsafety.gc.ca/cnt/ntnl-scrnt/contrrrrsm/lstd-ntts/crrnt-lstd-ntts-eng.aspx> (использовано 03.2014г.).
3. Дело «Международный фонд помощи обездоленным и нуждающимся (Канада) против Канады (Канадского налогового агентства)», 2013 Федеральный апелляционный суд 178 [папка А-20-13] <https://www.canlii.org/en/ca/fac/doc/2013/2013fca178/2013fca178.html> (использовано 18.06.2014г.).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

154. Анализ информации, собранной в ходе реализации проекта, показывает, что компетентные органы используют широкий набор мер для пресечения случаев незаконного использования сектора НКО и снижения риска его противоправного использования. На разных этапах применяются различные соответствующие способы. Из ситуационных исследований видно, что конкретные обстоятельства, касающиеся отдельных организаций, и, нередко, степень соучастия их руководителей, определяют, какой способ пресечения противоправной деятельности является наиболее подходящим в каждом конкретном случае. В случаях, оказывающих небольшое негативное воздействие, часто использовались меры, в минимальной степени мешающие работе НКО. И, наоборот, в случаях, оказывающих большое негативное влияние, включая соучастие руководителей НКО, требовалось использование более жестких способов пресечения противоправной деятельности. В целом, ситуационные исследования показывают, что успешное пресечение незаконного использования НКО зависело от понимания компетентными органами характера риска. В соответствии с результатами исследования, касающегося способов пресечения противоправной деятельности, ситуационные исследования демонстрируют, что использование комплексного подхода, предусматривающего межведомственное сотрудничество и обмен информацией, является ключом к выбору и реализации подходящих способов пресечения незаконного использования сектора НКО.

ГЛАВА 6

ПРИЗНАКИ РИСКА И ПРИЗНАКИ НЕЗАКОННОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НКО ТЕРРОРИСТИЧЕСКИМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ

155. В секторах, где профилактика и предупреждение являются важнейшим делом, таких как сфера предпринимательства и медицинская отрасль, широко используются различные признаки⁸⁸. Признаки могут служить «сигналами раннего предупреждения», помогать снижать и устранять риски, прежде чем они реализуются, или содействовать выявлению случаев противозаконной деятельности. Анализ ситуационных исследований выявил большое количество показателей, указывающих на незаконное использование НКО или на значительный риск такого противоправного использования. Эти показатели собраны в данной Главе с тем, чтобы помочь всем заинтересованным сторонам, в том числе, НКО, государственным субъектам, финансовым учреждениями и определённым нефинансовым предприятиям и профессиям (ОНФПП), выявлять и расследовать возможные случаи злоупотреблений и незаконного использования отдельных некоммерческих организаций или всего сектора НКО. Хотя представленный в данной Главе список признаков довольно обширный и касается всех стран, он не является исчерпывающим. Вероятно, имеются дополнительные признаки, характерные для конкретных условий в конкретных юрисдикциях, как указано в первой Рекомендации ФАТФ (оценка рисков на национальном уровне).



ХАРАКТЕР ПРИЗНАКОВ

156. Признаки являются «зацепками», требующими дальнейшего расследования для оценки характера или риска незаконного использования НКО. При этом, как показывает анализ ситуационных исследований, не все признаки указывают с одинаково высокой вероятностью на наличие риска, связанного с терроризмом. Многие из установленных признаков, названных «признаками риска», указывают на возможную поддержку терроризма, но также могут иметь и другое объяснение. Меньший набор признаков, названных «признаками незаконного использования в террористических целях», указывает

⁸⁸ См. Джонатан Дейвис (Davies, Jonathan), Майк Финли (Finlay Mike), Тара Мак-Ленаген (McLenaghan, Tara) и Дункан Уилсон (Wilson, Duncan) (2006г.); а также Ричард Р. Балсамо (Balsamo, Richard R) и Макс Дуглас Браун (Brown, Max Douglas) (2007г.), стр.285-304.

на более тесную связь с террористической деятельностью. На *Рисунке 6.1* дано разъяснение этих двух видов признаков.

Рисунок 6.1: Признаки риска и признаки незаконного использования в террористических целях

 Признак риска	 Признак незаконного использования в террористических целях
<p>Элемент деятельности НКО, который предполагает её незаконное использование или риск незаконного использования, возможно, в террористических целях, но также может иметь другие объяснения.</p>	<p>Элемент деятельности НКО, который предполагает её незаконное использование или риск незаконного использования, имеющий прямое отношение к террористической деятельности. Наличие таких признаков с большей степенью достоверности указывает на то, что факт или риск незаконного использования связан с терроризмом, и в меньшей мере предполагает другие объяснения.</p>

157. Различные признаки могут выявляться различными субъектами, в зависимости от вида имеющейся информации. Например, государственные органы и, в частности, ПФР обладают большими возможностями по выявлению НКО, которые проводят финансовые операции, связанные с отмыванием денег, поскольку у них есть доступ к финансовой информации. С другой стороны, некоммерческие организации обладают большими возможностями по выявлению случаев перенаправления средств, так как у них есть доступ к своей внутренней документации. При этом в ходе проведения проверок регулирующие органы также могут получить такие документы.

158. И, наконец, поскольку признаки являются «зацепками» для проведения дальнейшего анализа, наличие признаков должно рассматриваться в контексте конкретного случая. В некоторых случаях один явный признак или набор косвенных признаков может оказаться достаточным для начала проведения серьёзного расследования. В приведённом ниже примере обстоятельства дела

и характер двух признаков оказались достаточными для определения того, что незаконное использование сектора НКО связано с терроризмом.

Ситуационное исследование 100

В доме, на котором висела вывеска некоммерческой организации, оказывающей поддержку сиротам, взорвалось самодельное взрывное устройство. Расследование установило, что никакой НКО не существовало в природе, а террористическая группировка маскировала мастерскую по изготовлению взрывных устройств под видом офиса некоммерческой организации.

Правоохранительные органы изъяли большое количество компонентов для изготовления взрывных устройств и оружия. Один член террористической группировки был обвинён и осуждён за преступления, связанные с терроризмом.

Признаки незаконного использования в террористических целях:

- 🔥 В помещении НКО тайно осуществлялась деятельность, связанная с терроризмом.

Признаки риска:

- ⚠️ Рекламируемая некоммерческая организация оказалась фиктивной (несуществующей).

159. В других случаях сочетание нескольких признаков может указывать на то, что факт или риск незаконного использования НКО связан с терроризмом, как показано в приведённом ниже ситуационном исследовании. В этом примере признаки риска сами по себе указывали на возможность противоправного использования некоммерческой организации, однако в каких целях НКО использовалось незаконным образом оставалось неясным. Когда к этим трём признакам риска добавился признак незаконного использования в террористических целях, стало более очевидным, что факт или риск злоумышленного использования имеет отношение к терроризму.

Ситуационное исследование 68

В июне 2005 года Фонд развития исламского общества Северной Америки (ИФР) был зарегистрирован в качестве благотворительной организации Канадским налоговым агентством (КНА), которое является национальным органом регулирования деятельности благотворительных организаций. Основными целями зарегистрированного ИФР являлись распространение религии путем создания и управления деятельностью религиозных учреждений в Канаде, а также оказание содействия бедным слоям населения путем предоставления финансовой помощи нуждающимся людям в Канаде.

В январе 2011 года в средствах массовой информации появились подробности независимой внутренней проверки, проведённой в Исламском обществе Северной Америки (ИОСА), которая являлась головной организацией ИФР. Результаты проверки вызвали серьёзную озабоченность по поводу якобы незаконного использования ИОСА ресурсов, в частности, в связи с переводом денежных средств ненадлежащим получателям, неправомерной выдачи расписок в получении пожертвований и выделением крупных ресурсов на деятельность, запрещённую канадским законодательством о регистрации благотворительных организаций. Кроме того, существенные ресурсы передавались другой канадской некоммерческой организации, Канадскому фонду помощи Кашмиру (КФПК), вероятно, для проведения работы в Кашмире.

В декабре 2011 года Канадское налоговое агентство провело проверку деятельности ИФР. В ходе проверки было установлено, что ИФР заключил соглашение о финансировании с КФПК и её родственной организацией Кашмирско-канадским советом (ККС) с целью направления собранных средств пакистанской НКО, именуемой Организация помощи кашмирским мусульманам (ОПКМ). В рамках этого соглашения ККС/КФПК занимались сбором средств для «оказания помощи» в Кашмире, а ИФР выдавала донорам официальные расписки о получении пожертвований и передачей собранных средств в сумме, превышающей 250 000 долларов США, Организации помощи кашмирским мусульманам (ОПКМ). Эти деньги передавались напрямую, либо через ККС/КФПК. В ходе проверки Фонда развития исламского общества Северной Америки (ИФР) его руководители заявили, что ничего знали ни о

ОПКМ, ни о конкретной деятельности, на финансирование которой направлялись денежные средства. Кроме того, выдача вышеупомянутых расписок в получении пожертвований запрещена канадскими нормативными актами. Помимо этого, ИФР не осуществлял руководство или контроль над направляемыми денежными средствами и не мог обосновать характер программ, на реализацию которых выделялись и направлялись его ресурсы.

Анализ электронных документов ИФР позволил Канадскому налоговому агентству установить, что документация, якобы подтверждающая наличие контроля со стороны ИФР над кашмирскими проектами, была сфальсифицирована. Например, криминалистический анализ фотографий, демонстрирующих управление и контроль Фонда развития исламского общества Северной Америки (ИФР) над деятельностью, осуществляемой в Кашмире, показал, что эти фотографии были подделаны с помощью цифровых технологий путём вставки в них вывески с названием ИФР.





В ходе поиска и анализа материалов Канадское налоговое агентство выяснило, что Организация помощи кашмирским мусульманам (ОПКМ) является благотворительным крылом движения «Джамаат-и-Ислами», политической организации, оспаривающей власть Индии над штатом Джамму и Кашмир, в том числе с помощью активных действий своего военизированного крыла – организации «Хизбул Муджахидин». «Хизбул Муджахидин» включена в списки террористических образований Советом Европейского Союза и объявлена Министерством внутренних дел Индии запрещённой террористической организацией в соответствии с Законом «О (предотвращении) незаконной деятельности» от 1967 года.

Учитывая, что одни и те же лица являлись руководителями ОПКМ и «Джамаат-и-Ислами», участвовали в создании организации «Хизбул Муджахидин» и контролировали её деятельность на высшем уровне, а также принимая во внимание многочисленные публичные заявления многих из этих лиц в поддержку вооруженного движения в Кашмире, КНА выразило озабоченность тем, что ресурсы ИФР могут использоваться для поддержки политической деятельности организации «Джамаат-и-Ислами» и/или её военизированного крыла «Хизбул Муджахидин».


По итогам проведённой проверки регистрация Фонда развития исламского

общества Северной Америки (ИФР) была аннулирована в сентябре 2013 года. Аннулирование регистрации этой НКО сопровождалось многочисленными публикациями в средствах массовой информации в Канаде, США и Индии. Впоследствии вебсайт Фонда развития исламского общества Северной Америки также был закрыт.

Признаки риска:

-  НКО передавала ресурсы или осуществляла деятельность в регионе/зоне значительного присутствия террористических образований.
-  НКО не сообщила о своей деятельности, программах или партнёрах.
-  НКО не смогла отчитаться о конечном использовании всех её ресурсов.
-  НКО или её представители использовали сфальсифицированные или противоречащие друг другу документы.

Признаки незаконного использования в целях терроризма:

-  Наличие надёжной (достоверной) информации указывающей на то, что НКО или её представители связаны с третьими сторонами, которые поддерживают или участвуют в террористической деятельности.

Примечание: Данное ситуационное исследование было подготовлено только по материалам из открытых источников, и при его составлении не использовались никакие ответы стран на вопросник. См. письмо Канадского налогового управления в адрес ИФР с требованием обеспечить надлежащее управление в организации от 28.05.2013:

www.thestar.com/news/canada/2013/07/25/star_investigation_federal_audit_raises_concern_that_canadian_charity_funded_terror.html.

КАТЕГОРИИ ПРИЗНАКОВ






160. Признаки, фигурирующие в ситуационных исследованиях, подразделяются на семь общих категорий. При этом, многие признаки могут одновременного подпадать под несколько категорий. Для простоты понимания, в настоящем отчёте каждый признак включён только в одну категорию, которая, по итогам анализа, является наиболее подходящей. Категории признаков не являются зеркальным отражением типологий (способов) незаконного использования НКО, поскольку сразу несколько признаков могут подходить для одной типологии. Например, типология «введение в заблуждение и создание фиктивных НКО» может включать признаки из всех категорий. Поскольку попытка напрямую связать конкретные признаки с конкретными видами и

способами незаконного использования НКО может привести к неправильным предположениями и допущениям в ходе анализа, в настоящем отчёте не делается такая привязка.

161. Признаки также разделены на те, которые в большей степени предназначены для использования государственными субъектами, и те, которые должны использоваться как государственными субъектами, так и субъектами НКО. Полезность этих признаков для сектора НКО и возможность их практического использования основывается на предположении о том, что некоммерческие организации не являются соучастниками противоправных действий. В противном случае обман значительно затруднит выявления другими субъектами НКО фактов злоумышленного использования некоммерческих организаций.

КАТЕГОРИЯ 1: ФИНАНСОВАЯ ПОДДЕРЖКА ИЗВЕСТНЫХ ИЛИ ПОДОЗРЕВАЕМЫХ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ ОБЪЕДИНЕНИЙ

162. При рассмотрении случаев или риска незаконного использования сектора НКО первое, что приходит на ум, это прямое злоумышленное использование финансовых ресурсов некоммерческих организаций. Как указано в Главе 3, такой вид незаконного использования может осуществляться различными способами и методами.

Признаки риска	Признаки незаконного использования в террористических целях
<p><i>Признаки для государственных субъектов:</i></p> <ul style="list-style-type: none">  Использование курьеров по перевозке наличных денег для доставки денежных средств НКО в регионы, в которых имеет место террористическая деятельность.  Операции, осуществляемые НКО, разбиты на несколько частей (структурированы) во избежание направления СПО.  Поручения о переводе денежных 	<p><i>Признаки для государственных субъектов и НКО:</i></p> <ul style="list-style-type: none">  Денежные средства НКО переводятся / передаются образованиям (организациям), предположительно участвующим в террористической деятельности или поддерживающим террористическую деятельность.  НКО получает денежные средства от образований (организаций), предположительно

<p>средств НКО не имеют ясного и чёткого обоснования.</p> <ul style="list-style-type: none">НКО использует организации-пустышки в качестве канала, через который проводятся финансовые средства.Представители НКО не декларируют крупные суммы наличных денег при пересечении государственных границ. <p><i>Признаки для государственных субъектов и НКО:</i></p> <ul style="list-style-type: none">Банковские счета НКО используются образованиями, на использование собственных счетов которых наложены ограничения.Денежные средства НКО смешаны с личными деньгами или финансовыми средствами частных компаний.Соккрытие банковских счетов, используемых в рамках некоторых программ или деятельности.Денежные средства НКО переводятся организациям, не имеющим отношения к заявленным НКО программам или деятельности.	<p>поддерживающих террористическую деятельность.</p>
--	--

КАТЕГОРИЯ 2: МАТЕРИАЛЬНАЯ ПОДДЕРЖКА ИЗВЕСТНЫХ ИЛИ ПОДОЗРЕВАЕМЫХ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ ОБРАЗОВАНИЙ

163. Террористические организации используют НКО в своих незаконных целях, поскольку последние имеют доступ к материальным ресурсам, а также к финансовым ресурсам. Такие материальные ресурсы могут быть самыми разнообразными, начиная от учреждений и заканчивая оборудованием двойного назначения. Данная категория включает, главным образом,

предупредительные признаки, поскольку касается известных или подозреваемых террористических образований.

Признаки риска	Признаки незаконного использования в террористических целях
<p><i>Признаки для государственных субъектов:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> 🚩 Учреждения НКО часто посещаются лицами, предположительно поддерживающими террористическую деятельность. <p><i>Признаки для государственных субъектов и НКО:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> 🚩 НКО закупает оборудование двойного назначения. 	<p><i>Признаки для государственных субъектов и НКО:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ⚠️ Ресурсы НКО передаются образованиям (организациям), о которых известно, что они участвуют в террористической деятельности или поддерживают террористическую деятельность. ⚠️ НКО получает ресурсы от образований (организаций), предположительно поддерживающих террористическую деятельность или участвующих в террористической деятельности. ⚠️ НКО предоставляет имущество (недвижимость) другим организациям, предположительно поддерживающим террористическую деятельность.

КАТЕГОРИЯ 3: ФИНАНСОВАЯ, МАТЕРИАЛЬНАЯ ИЛИ ЛОГИСТИЧЕСКАЯ ПОДДЕРЖКА ВКЛЮЧЁННЫХ В СПИСКИ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ ОБРАЗОВАНИЙ

164. В ситуационных исследованиях часто имеют место случаи выявления включённых в списки образований, связанных с некоммерческими организациями. Нередко присутствие включённых в списки образований указывало на более масштабное невыполнение установленных нормативных требований некоммерческими организациями, которое могло носить как намеренный, так и неумышленный характер. Данная категория включает, в основном, предупредительные признаки, поскольку касается включённых в списки террористических образований.

Признаки риска	Признаки незаконного использования в террористических целях
<p><i>Признаки для государственных субъектов и НКО:</i></p> <p>🚩 Деятельность НКО осуществляется в поддержку лиц и организаций, чьи имена и названия совпадают с именами и названиями включённых в списки физических и юридических лиц.</p>	<p><i>Признаки для государственных субъектов:</i></p> <p>⚠️ Наличие надёжной (достоверной) информации, указывающей на то, что НКО или их представители участвуют в поддержке террористической деятельности.</p> <p>⚠️ Наличие надёжной (достоверной) информации, указывающей на то, что НКО или их представители связаны с третьими лицами, которые поддерживают террористическую деятельность или участвуют в террористической деятельности.</p> <p><i>Признаки для государственных субъектов и НКО:</i></p> <p>⚠️ Имена включённых в списки террористов совпадают с именами руководителей или сотрудников НКО.</p>

КАТЕГОРИЯ 4: ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ЗОНАХ НАЛИЧИЯ АКТИВНОЙ ТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ УГРОЗЫ

165. Работа НКО в зонах конфликтов часто рассматривается в качестве деятельности, представляющей наибольший риск в плане их незаконного использования террористическими образованиями по причине нестабильности и слабого государственного управления в таких регионах. Однако анализ ситуационных исследований ясно показывает, что, хотя зоны конфликтов и представляют повышенный риск, наличие активной террористической угрозы является важным фактором при определении риска. Приведённые ниже признаки отражают этот аналитический вывод. Кроме того, в процессе анализа ситуационных исследований стало очевидно, что выявление прямой взаимосвязи между деятельностью НКО и террористическими движениями в

значительной степени затруднено в зарубежных юрисдикциях. В этих случаях гораздо труднее получить на месте информацию, подтверждающую факт соучастия террористического образования и являющуюся, таким образом, предупредительным признаком. Поэтому в таких ситуациях международное сотрудничество и обмен информацией становятся ещё более важными. Гораздо труднее провести проверку зарубежной деятельности НКО вследствие удалённости мест, в которых она осуществляется. В этой связи возможность контролировать ресурсы и сети зависит от взаимодействия множества юрисдикций. Эти трудности подтверждаются отсутствием предупредительных признаков в этой категории.

Признаки риска	Признаки незаконного использования в террористических целях
<p><i>Признаки для государственных субъектов:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> 🚩 Лица и организации, работающие в зонах/ регионах, в которых осуществляется террористическая деятельность, переводят денежные средства на банковские счета НКО, их руководителей или сотрудников. <p><i>Признаки для государственных субъектов и НКО:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> 🚩 НКО передаёт ресурсы или осуществляет деятельность в зонах/ регионах, в которых имеется значительное присутствие террористических образований. 🚩 Документация НКО ведётся и хранится в зоне/ регионе, в котором имеется значительное присутствие террористических образований. 🚩 Представители НКО часто посещают зоны/ регионы, в которых имеется значительное присутствие террористических образований. 	

КАТЕГОРИЯ 5: ОБЩАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ И УПРАВЛЕНИЕ

166. Некоторые признаки связаны общей деятельностью и управлением НКО. Некоторые из таких признаков обусловлены попытками соучаствующих субъектов (либо внешних или внутренних) замаскировать свои действия, например, сокрыть информацию о программах, деятельности или финансировании. Другие признаки, входящие в эту категорию, обусловлены попытками соучаствующих в противоправной деятельности субъектов получить влияние или контроль над некоммерческими организациями, не замешанными в незаконной деятельности.

Признаки риска	Признаки незаконного использования террористических целях
<p><i>Признаки для государственных субъектов</i></p> <ul style="list-style-type: none"> 🚩 НКО не сообщает о своей деятельности, программах или партнёрах. 🚩 НКО использует необычно сложные финансовые схемы для осуществления своей деятельности. 🚩 НКО не выполняет требования о предоставлении обязательной отчётности. 🚩 НКО невнятно объясняет свои программы и деятельность надзорным или регулирующим органам. 🚩 Для открытия банковских счетов НКО или осуществления некоторых операций используются третьи (сторонние) лица. 	<p><i>Признаки для государственных субъектов</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ⚠️ Сообщения, поступающие от общественности, утверждают, что НКО занимается деятельностью, связанной с терроризмом. ⚠️ Слияние НКО с другими организациями, предположительно поддерживающими террористическую деятельность. ⚠️ Гуманитарная помощь НКО направлена на оказание поддержки лицам, прямо связанным с террористическими образованиями.
<p><i>Признаки для государственных субъектов и НКО:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> 🚩 Расходы НКО не соответствуют её программам и деятельности. 🚩 НКО не может отчитаться о конечном 	<p><i>Признаки для государственных субъектов и НКО:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ⚠️ Руководители НКО являются или были руководителями других организаций,

<p>использовании всех своих ресурсов.</p> <ul style="list-style-type: none"> 🚩 НКО не может отчитаться о происхождении своих доходов. 🚩 Расхождения между данными бухгалтерии и/или данными обязательной отчётности НКО. 🚩 Структура руководства или порядок принятия решений НКО являются непрозрачными. 🚩 НКО или их представители используют сфальсифицированную (поддельную) или противоречивую документацию. 	<p>подозреваемых в поддержке террористической деятельности.</p> <p>⚠️ Внутри НКО имеется конфликт, одна сторона которого симпатизирует или активно поддерживает террористические образования.</p>
---	---

КАТЕГОРИЯ 6: ПОДДЕРЖКА ВЕРБОВКИ

167. В ряде случаев ресурсы НКО направлялись на деятельность, связанную с вербовкой террористическими движениями своих сторонников и последователей. Ситуационные исследования показывают, что деятельность по поддержке вербовки часто связана с дополнительными рисками для финансовых или материальных ресурсов. Кроме того, законные благотворительные программы, направленные на религиозные или образовательные цели, могут быть противоправным образом использованы для деятельности по поддержке и содействию вербовке.

Признаки риска	Признаки незаконного использования в террористических целях
<p><i>Признаки для государственных субъектов:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> 🚩 Лица, участвующие в террористической деятельности, связаны с НКО. <p><i>Признаки для государственных субъектов и НКО:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> 🚩 В публикациях и выступлениях ораторов НКО содержатся призывы в поддержку терроризма или террористических образований. 	<p><i>Признаки для государственных субъектов и НКО:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ⚠️ Руководители или сотрудники НКО участвуют в деятельности, направленной на поддержку и содействие вербовке лиц для совершения актов насилия.

КАТЕГОРИЯ 7: ДРУГАЯ ПРЕСТУПНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

168. Случаи незаконного использования НКО в террористических целях могут оказаться в поле зрения государственных органов или самих некоммерческих организаций вследствие выявления фактов иной преступной деятельности. Исследование обнаружило связи между преступностью и терроризмом, что видно на примере некоторых ситуационных исследований⁸⁹. В ранее опубликованных типологических отчётах ФАТФ также указывается на то, что преступная деятельность используется в целях финансирования терроризма⁹⁰. Как и в случаях, связанных с терроризмом, НКО могут быть или не быть соучастниками такой преступной деятельности, но являться жертвами внешних или внутренних субъектов. Наличие иной преступной деятельности, особенно совместно с признаками, характерными для терроризма, является серьёзным признаком риска в ситуационных исследованиях.

Признаки риска	Признаки незаконного использования в террористических целях
<p><i>Признаки для государственных субъектов:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> 🚩 Рекламируемая НКО является фиктивной. <p><i>Признаки для государственных субъектов и НКО:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> 🚩 Учреждения НКО используются для сокрытия преступной деятельности. 🚩 Руководители или сотрудники НКО участвуют в другой преступной деятельности. 	<p><i>Признаки для государственных субъектов и НКО:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ⚠ Учреждения НКО используются для сокрытия преступной деятельности, связанной с террористическими операциями. ⚠ Руководители или сотрудники НКО участвуют в другой преступной деятельности, связанной с террористическими операциями.

⁸⁹ См. например, Хуан Мигель дель Сид Гомес (Gomez, Juan Miguel del Cid) (2010г.), стр.3-27.

⁹⁰ ФАТФ (2008г.), стр.15-19.

ГЛАВА 7

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

169. Целью данного типологического исследования является предоставление аналитических данных и выводов для оказания содействия национальным и международным разработчикам политики, государственным органам и некоммерческим организациям в их усилиях по защите сектора НКО от незаконного использования террористическими образованиями. Основные выводы отчёта приведены в сжатом виде на *Рисунке 7.1*.

Рисунок 7.1: Обзор аналитических выводов

1. В секторе НКО имеется ряд взаимосвязанных уязвимостей, и террористические образования пытаются воспользоваться несколькими уязвимыми местами. В примерах, анализ которых проводился для подготовки настоящего отчёта, основным (доминирующим) способом незаконного использования некоммерческих организаций являлось перенаправление денежных средств НКО террористическими образованиями. Однако также регулярно имели место случаи, когда в противоправных целях использовались не финансы, а другие возможности некоммерческих организаций, например, использование программ НКО в незаконных целях или содействие в вербовке сторонников и последователей.
2. Похоже, что наибольшему риску подвержены те некоммерческие организации, которые занимаются предоставлением услуг и работают в местах, где имеется активная угроза терроризма. Это может относиться к НКО, которые работают в зонах конфликтов, где присутствует активная террористическая угроза. Но также это может касаться и НКО, осуществляющих деятельность у себя на родине, но работающих с группами населения, которые активно привлекаются террористическим движением для оказания поддержки и прикрытия. В обоих случаях ключевой переменной риска является не географический фактор, а близость активной угрозы.
3. Вследствие характера угрозы и, соответственно, характера мер по противодействию этой угрозе, принимаемых государством, случаи, в которых присутствует значительный риск, являются важным источником информации

для анализа типологий.

4. Объединение различной информации, находящейся в распоряжении различных субъектов, стало важным фактором для выявления случаев незаконного использования НКО и существенных рисков.

5. Пресечение незаконного использования НКО или снижение значительного риска достигалось путём применения комплекса мер, включая меры уголовного преследования. Применение мер административного воздействия, наложение денежных штрафов и введение адресных финансовых санкций играют важную роль в пресечении случаев использования некоммерческих организаций в незаконных целях.

170. В Главе 1 изложен ряд ключевых вопросов, касающихся требований как к оперативным, так и к стратегическим исследованиям. Проведя исследование и анализ в рамках настоящего типологического проекта, мы можем начать давать ответы на эти вопросы и, таким образом, получить более глубокое представление об угрозе, представляемой террористическими образованиями для сектора НКО.

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ

171. Стратегический анализ показал, что сложности, изначально присутствующие в секторе НКО, угроза терроризма, меры, принимаемые на национальном или международном уровне для противодействия терроризму, гуманитарные потребности и руководство и управление деятельностью лежат в основе ряда движущих факторов, которые определяют общие условия:

Внешние движущие факторы	Пояснения
<p>Фактор 1: Необходимость эффективных мер, направленных на противодействие финансированию терроризма, вследствие ущерба, причиняемого террористическими образованиями</p>	<p>Фактор 1 касается требований к национальным и международным государственным органам противодействовать террористической угрозе для защиты гражданского населения.</p>
<p>Фактор 2: Эффективность работы</p>	<p>Фактор 2 касается поддержания</p>

сектора НКО	эффективности и качества реализации программ и деятельности сектора НКО.
Фактор 3: Обязанность перед жертвователями (донорами) по обеспечению отчётности и прозрачности в отношении гуманитарных операций	Фактор 3 касается обязанности сектора НКО и других заинтересованных сторон по обеспечению того, чтобы денежные средства и материалы, передаваемые жертвователями (донорами) сектору, использовались строго по назначению.
Фактор 4: Обязанность перед получателями по оказанию помощи	Фактор 4 касается обязанности сектора НКО и других заинтересованных сторон по обеспечению того, чтобы помощь получателям оказывалась в соответствии с международными гуманитарными стандартами.
Фактор 5: Единая цель международных режимов	Фактор 5 касается правил и стандартов, устанавливаемых международными организациями (такими как Рекомендации ФАТФ) для обеспечения всеобщего процветания и безопасности.
Фактор 6: Независимые действия национальных государств	Фактор 6 касается способности государства действовать в соответствии или вразрез с международными нормами в качестве суверенного субъекта.

172. Эти ключевые движущие факторы, как по отдельности, так и все вместе, определяют разнонаправленные требования для всех соответствующих субъектов. Поскольку каждый из этих движущих факторов не менее важен, чем другие, необходимо найти правильный баланс при выполнении этих разнонаправленных требований.

АНАЛИТИЧЕСКИЕ ВЫВОДЫ

Каков...	... характер угрозы, представляемой террористическими образованиями для сектора НКО?
-----------------	--

173. Возможно, самым важным, что выявило данное типологическое исследование, является следующее. По прошествии более десяти лет с момента, когда незаконное использование НКО террористическими образованиями было официально признано серьёзной проблемой, угроза такого противоправного использования, по-прежнему, остаётся. Хотя, учитывая размеры глобального сектора НКО, риск незаконного использования сектора террористическими образованиями является маловероятным, негативное влияние такого злоумышленного использования не ограничивается лишь денежными потерями. Доноры (жертвователи) верят в то, что ресурсы, будь то финансовые или материальные средства, добровольно передаваемые ими НКО, идут на благие цели – это доверие составляет фундамент, на котором стоит сектор НКО. Перенаправление этих ресурсов в пользу образований, чьими основными целями является нанесение вреда, подрывает доверие общества к сектору НКО, что имеет несоизмеримо более пагубные последствия для деятельности некоммерческих организаций.

174. Анализ на оперативном уровне показывает, что некоммерческие организации могут стать мишенью для разнообразных террористических образований. «Традиционные» транснациональные террористические организации по-прежнему представляют значительную угрозу для сектора НКО. Такие «традиционные» террористические организации пытаются, в основном, использовать законные некоммерческие организации для достижения своих целей, либо подрывают репутацию всего сектора, создавая незаконные фиктивные НКО.

175. Анализ показывает, что помимо «традиционных» транснациональных террористических организаций, доморощенные и инициативные образования также представляют угрозу для сектора НКО и являются новым растущим элементом угрозы. Анализ выявил, что такие образования, будучи национальными по своей сути, могут воспользоваться в злоумышленных целях деятельностью НКО, осуществляемой внутри страны (на национальном уровне). Такие случаи свидетельствуют о том, что сосредоточение основных усилий на

предотвращении и снижении риска, касающегося международной деятельности или зарубежных образований, делает деятельность НКО внутри страны (на национальном уровне) уязвимой для незаконного использования.

Какие...	... НКО подвержены наибольшему риску незаконного использования со стороны террористических образований?
-----------------	---

176. Хотя масштабы (размер) глобального сектора НКО весьма велики, анализ показывает, что наиболее уязвимыми в плане незаконного использования являются организации, осуществляющие определённые виды деятельности в определённых обстоятельствах и условиях. В частности, наиболее «привлекательными целями» для террористических образований являются НКО, оказывающие гуманитарные услуги, по причине ресурсов, используемых в их деятельности, географического охвата их операций и доступа к уязвимым слоям населения. Ни в одном из рассмотренных ситуационных исследований террористические объединения не пытались воспользоваться НКО, занимающимися активно-представительской работой и осуществляющими в основном, политическую деятельность, представление интересов кого-либо и т.д.

177. Некоммерческие организации, работающие на местах или среди групп населения, также являющихся «активной» мишенью террористических движений, подвержены более высокому риску их противоправного использования. Важно отметить, что такими местами не всегда являются регионы конфликтов или нестабильности. В зонах конфликтов и нестабильности (слабого государственного управления), в которых террористические движения не действуют или не способны действовать, НКО могут столкнуться с рисками, связанными с коррупцией или преступностью, но не с терроризмом. И наоборот, террористические движения могут активно работать среди населения, проживающего в относительно стабильных регионах, вследствие связи таких групп населения с определённым конфликтом. Например, Ирландская республиканская армия постоянно работала среди ирландских общин, особенно на востоке Соединённых Штатов Америки, в поисках

поддержки и сбора средств⁹¹. Таким образом, НКО, работающие в стабильных регионах, всё равно подвержены повышенному риску. В конечном итоге, основными факторами для определения того, какие НКО подвержены более высокому риску их незаконного использования, являются ценность и важность ресурсов и деятельности таких НКО для террористических образований, а также близость активной террористической угрозы, при которой субъекты терроризма имеют возможности и намерения использовать НКО в противоправных целях.

Когда...	... НКО подвергаются наибольшему риску незаконного использования террористическими образованиями?
-----------------	---

178. Как отмечалось выше, анализ показывает, что некоммерческие организации подвергаются наибольшему риску их незаконного использования, когда они оказывают услуги в местах, где также присутствует активная террористическая угроза. Помимо этого, есть свидетельства того, что стратегические катаклизмы, такие как стихийные бедствия, порождающие всплеск потребности в финансовых средствах или услугах НКО, повышают уязвимость некоммерческих организаций, оказывающих услуги в местах наличия активной террористической угрозы. При резком всплеске потребностей в услугах возрастает нагрузка на сотрудников НКО, что ухудшает качество внутреннего надзора и контроля или заставляет руководителей направлять сотрудников, отвечающих за надлежащую проверку, для выполнения других задач. Хотя, похоже, и имеется связь между стратегическими катаклизмами и уязвимостью НКО, нужны дополнительные исследования для подтверждения этого.

Где...	... НКО подвергаются наибольшему риску незаконного использования террористическими образованиями?
---------------	---

179. Анализ показывает, что деятельность НКО может являться уязвимой во многих точках общей модели работы некоммерческих организаций (см. *Рисунок 2.6*). Случаи незаконного использования НКО были выявлены на всех этапах работы, связанных с ресурсами, а именно: на этапах сбора, передачи, хранения и расходования ресурсов. Также выявлены случаи, когда незаконное

⁹¹ См. Джон Хорган (Horgan, John) и Макс Тейлор (Taylor, Max) (1999г., 2003г.). Аналогичный пример касается движения «Тигры освобождения Тамил-Илама», которые работали среди населения Шри-Ланки, пытаясь получить содействие и поддержку (см. Главу 2).

использование НКО имело место на этапе реализации программ. В этих ситуациях деятельность НКО была законной до момента передачи результатов программы получателям. Хорошим примером является противоправное использование образовательных и просветительских программ в целях содействия вербовке, осуществляемой террористическими образованиями – такой сценарий присутствует в нескольких ситуационных исследованиях. В этих случаях сбор, хранение, передача и расходование ресурсов осуществляются в полном соответствии с характером образовательной/ просветительской программы. Однако сама реализация программ злоумышленным образом используется для целей терроризма. Факты незаконного использования НКО на этапе реализации программ говорят о том, что сосредоточение превентивных мер исключительно на ресурсах НКО может привести к не выявлению случаев серьёзного противоправного использования сектора, а также о том, что знание программ может быть не менее важным, чем знание ресурсных потоков.

Почему...	... НКО подвержены риску незаконного использования террористическими образованиями?
------------------	---

180. Некоммерческие организации и террористические образования существуют и действуют в одном и том же глобальном мире. Часто они пытаются работать среди одних и тех же групп населения, только цели у них разные. НКО помогают нуждающимся, тогда как террористические образования усугубляют бедственное положение и используют его в своих целях. Для обеспечения эффективности своей деятельности НКО стараются быть мобильными, обладать необходимыми ресурсами и слабо проверяют своих внешних партнёров. Результаты стратегического и оперативного анализа говорят о том, что такие организационные особенности НКО также являются привлекательными для террористических образований, которые пытаются воспользоваться ими в злоумышленных целях. Террористические образования стараются использовать НКО в своих целях, поскольку последние могут без особого труда и на законных основаниях получить доступ к материалам, финансовым средствам и логистическим сетям. Террористические образования пытаются получить возможность использовать те же самые материалы, денежные средства и сети, но, поскольку являются нелегальными, вынуждены делать это скрытным образом. Это означает, что террористические организации придают большое

значение незаконному использованию законных секторов экономики для получения доступа к таким ресурсам и возможностям и делают это таким образом, что их злоумышленные действия трудно выявить.

Как...	... НКО становятся уязвимыми для террористической деятельности?
---------------	---

181. Анализ указывает на то, что некоммерческие организации являются уязвимыми в плане их незаконного использования в целях финансирования терроризма по причине ряда организационных особенностей и тенденций в секторе НКО. Развитые и протяженные логистические сети, особенно в рамках международных программ, затрудняют осуществление контроля и надзора. Большое количество временных сотрудников, занятых в секторе, усложняет проведение проверки персонала при найме на работу и затрудняет привлечение специалистов, имеющих опыт и знания в области надлежащей проверки и соблюдения установленных нормативных требований. Большие оперативные возможности в части, касающейся ресурсов, доступа к логистическим сетям и значительного доверия со стороны общественности, также делают некоммерческие организации уязвимыми с точки зрения их незаконного использования. И, наконец, большое значение, придаваемое достижению целей в рамках корпоративной культуры сектора, может сделать некоммерческие организации уязвимыми, поскольку в ряде случаев руководители или сотрудники НКО могут пренебречь высокими рисками ради реализации программ.

182. При этом нацеленность на выполнение задач не обязательно является ошибкой. Такая ориентированность на достижение целей делает деятельность НКО весьма эффективной. Однако в ситуациях значительного риска следует находить правильный баланс между стремлением достичь цели и необходимостью обеспечения безупречности деятельности сектора НКО в целом.

Как...	... террористические образования используют НКО в незаконных целях?
---------------	---

183. Анализ ситуационных исследований показал, что незаконное использования сектора НКО или риск такого злоумышленного использования проявляется пятью различными путями:

Способы / риски незаконного использования
Перенаправление финансовых средств
Связь с террористическими образованиями
Злоумышленное использование программ
Содействие вербовке
Введение в заблуждение

Как...	... выявляются и пресекаются случаи незаконного использования НКО?
---------------	--

184. Проведённый анализ также включал исследование того, каким образом выявляются факты или риск незаконного использования НКО. Выявление фактов злоумышленного использования НКО и способность расследовать случаи возможного противоправного использования некоммерческих организаций зависит от степени доступности различных видов информации, каждый из которых имеет свою цену и свои преимущества. Обстоятельная надлежащая проверка может быть обеспечена за счет использования информации из открытых источников, а также информации, имеющейся в распоряжении регулирующих органов, и финансовой информации. Однако, как показывают ситуационные исследования, в случаях, когда соучаствующие субъекты пытаются обманым образом скрыть свои действия, для выявления фактов злоумышленного использования НКО требуется информация правоохранительных органов и информация, касающаяся национальной безопасности, получаемая от национальных органов и зарубежных партнёров. В конечном итоге, усилия, предпринимаемые в секторе НКО для повышения доверия со стороны доноров (жертвователей) путём обеспечения прозрачности, являются дополнением к работе по защите сектора от незаконного использования террористическими объединениями. Обнародование большего объёма информации о программах и деятельности повышает прозрачность, а это, в свою очередь, способствует усилиям по выявлению фактов незаконного использования НКО. При этом, как отмечено выше, проведённые исследования

показывают, что в ситуациях, когда соучаствующие организации и лица обманным путём скрывают свои действия, для выявления и пресечения серьёзных случаев незаконного использования НКО требуются усилия множества субъектов, как национальных, так и зарубежных.

Способы выявления
Информация органов, отвечающих за регулирование НКО
Информация из открытых источников
Информация ПФР и другая финансовая информация
Информация, касающаяся национальной безопасности
Информация правоохранительных органов
Информация из-за рубежа

185. В Главе 5 рассматриваются вопросы, касающиеся пресечения случаев незаконного использования некоммерческих организаций. Значительное количество случаев, в которых имели место факты или риск противоправного использования НКО, пресекались мерами административного воздействия или путем проведения информационно-просветительской работы и за счёт саморегулирования. Кроме того, адресные санкции сыграли существенную роль в пресечении случаев незаконного использования некоммерческих организаций и снижении возможности такого противоправного использования в будущем. Учитывая небольшой процент случаев, когда для пресечения незаконного использования НКО использовались меры уголовного преследования, статистика, касающаяся судебного преследования, не является надёжным показателем общего уровня риска в секторе.

Способы пресечения
Информационно-просветительская работа в секторе и саморегулирование
Уголовное преследование
Меры административного воздействия, штрафы и санкции

ДАЛЬНЕЙШАЯ РАБОТА

186. Настоящий типологический отчёт существенно повысил уровень понимания угрозы, представляемой террористическими образованиями для сектора НКО. Дополнительные исследования могут ещё более расширить это понимание. Например, необходимо провести исследования незаконного использования НКО на национальном уровне для углубления понимания этой проблемы в отдельных юрисдикциях, особенно там, где имеется повышенный риск террористической деятельности. Первая Рекомендация ФАТФ, в которой от всех государств-членов ФАТФ требуется провести оценку рисков на национальном уровне, говорит о необходимости проведения такого рода исследований, которые помогут выявить новые уникальные признаки и глубже разобраться во взаимосвязях. Также требуется более углублённая сравнительная оценка угроз (в плане как рисков, так и уязвимых мест) в юрисдикциях, являющихся получателями услуг НКО, и юрисдикциях, являющихся донорами. И наконец (и это не связано с предыдущим комментарием) необходимо уделять большее внимание проверке текущих ресурсов НКО для недопущения их перенаправления. При этом в ходе будущих исследований и анализа можно также рассмотреть вопросы, касающиеся ресурсов, получаемых НКО, с тем, чтобы не допустить связи с террористическими образованиями или террористической деятельностью и, таким образом, обеспечить дальнейшую защиту целостности и безупречности сектора НКО.

БИБЛИОГРАФИЯ

ИНТЕРНЕТ

1. «Би-би-си» (2013г.), «Бирмингемские злоумышленники признаны виновными в планировании массовых взрывов», новости «Би-би-си» (онлайн), 21.02.2013г., www.bbc.com/news/uk-21534048, использовано 03.2014г.
2. «Бирмингем мейл» (2013г.), «Планируемые террористические акты в Бирмингеме могли стать «еще одним 7 июля»», газета «Бирмингем мейл», 21.02.2013г., www.birminghammail.co.uk/news/local-news/birmingham-terror-plot-could-been-1337863, использовано 03.2014г.
3. Викрам Додд (Dodd, Vikram) и Ричард Нортон Тейлор (Taylor, Richard Norton) (2011г.), «Шесть человек арестованы в ходе антитеррористического рейда в Бирмингеме», газета «Гардиан», 19.09.2011г., www.theguardian.com/uk/2011/sep/19/anti-terrorist-police-arrest-birmingham, использовано 03.2014г.
4. «Джихадистская группировка заявила, что захватила в заложники группу представителей Международного комитета Красного Креста», Швейцарская телерадиовещательная корпорация, 2014г., www.swissinfo.ch/eng/politics/Jihadist_group_says_it_kidnapped_ICRC_team.html?cid=37935364, использовано 06.2014г.
5. Сандра Лавиль (La Ville, Sandra) (2013г.), «Портреты злоумышленников, планировавших взрывы в Бирмингеме», газета «Гардиан», 21.02.2013г., www.theguardian.com/uk/2013/feb/21/birmingham-terror-cell-plotters-profiles использовано 03.2014г.
6. Аршам Мохаммед (Mohammed, Arsham) и Табассум Захария (Zakaria, Tabassum) (2013г.), «США объявили уведомление для путешественников в связи с угрозой Аль-Каиды», агентство «Рейтер» (онлайн), 02.08.2013г., www.reuters.com/article/2013/08/02/us-usa-embassies-idUSBRE9710V320130802, использовано 03.2014г.
7. Кейт Мур (Moore, Keith) (2010г.), «Благотворительная организация использовалась в качестве прикрытия для финансирования «Тамильских Тигров» в Шри-Ланке», газета «Геральд Сан», 01.04.2010г., www.heraldsun.com.au/news/charity-used-as-front-to-finance-sri-lankas-tamil-tigers/story-e6frf7jo-1225848229678, использовано 04.2014г.
8. Алан Мунро (Munro, Alan) (1999г.), «Гуманитарные вопросы и конфликты в мире после окончания холодной войны», бюллетень «Международный обзор Красного Креста» №835, www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/57jq2s.htm, использовано 03.2014г.
9. Захари А. Поллингер (Pollinger, Zachary A.) (2008г.), «От Баленсиаги до бомб: как террористические группировки используют торговлю поддельной продукцией для получения прибыли и совершения убийств», Гарвардский университет, <http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.../Pollinger%202490%20FINAL.doc>, использовано 03.2014г.
10. Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (2012г.), Пресс-релиз, «Новые ограничения для деятельности неправительственных организаций подрывают права человека: Пиллэй» (Женева, 25 апреля 2012г.), www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12081&LangID=E, использовано 05.2014г.
11. Дэвид Самюэлс (Samuels, David) (2012г.), «Новый вдохновитель джихада», газета «Уолл-стрит-джорнел» (онлайн), 06.04.2012г., <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702303299604577323750859163544>, использовано 03.2014г.

12. Служба мониторинга Группы поиска и выявления международных террористических образований (SITE) (2014г.), «Шабааб призывает американскую молодежь присоединиться к их движению моджахедов», 13.05.2014г. <https://news.siteintelgroup.com/Jihadist-News/sgabaab-calls-american-youth-to-join-them-in-mujahideem-movements-5.html>, использовано 05.2014г.
13. Стивен Сталински (Stalinsky, Steven) (2011г.), «Учение военного стратега Аль-Каиды Абу Мусаба Аль-Сури о войне четвертого поколения, индивидуальный джихад и будущее Аль-Каиды», Отчет №698 в серии аналитических исследований, Исследовательский институт средств массовой информации Ближнего Востока, 22.06.2011г., www.memri.org/report/en/0/0/0/0/0/0/5395.htm, использовано 03.2014г.
14. Швейцарская телерадиовещательная корпорация (2014г.), «Джихадистская группировка заявила, что захватила в заложники группу представителей Международного комитета Красного Креста», www.swissinfo.ch/eng/politics/Jihadist_group_says_it_kidnapped_ICRC_team.html?cid=37935364, использовано 06.2014г.
15. Контртеррористическое подразделение Полиции Западного Мидленда (2012г.), «Злоумышленники обвинены в «прикарманивании» благотворительных денег», информация для печати, 23.10.2012г., www.muslimaid.org/images/stories/pdfs/trial_updated.pdf, использовано 03.2014г.
16. Джон Уиллетс (Willets, John) (2012г.), «Опубликованы фотографии слежки за подготовкой к террористическим взрывам», канал «ITV», 23.10.2012г., www.itv.com/news/central/topic/trial/?page=2, использовано 03.2014г.
17. Ники Мей Янг (Young, Nicki May) (2013г.), «Комиссия по делам благотворительных организаций осуждает «ужасное» противоправное использование организации «Мусульманская помощь» (Muslim Aid) злоумышленниками, планировавшими террористические акты», вебсайт CivilSociety.co.uk, 22.02.2013г., www.civilsociety.co.uk/fundraising/news/content/14526/charity_commission-condemns-abhorrent_abuse_of_muslim_aid_by_terror_plotter, использовано 03.2014г.
18. Аарон Е. Зелин (Zelin, Aaron Y.) (2013г.), «Встреча тунисского боевика, вернувшегося с сирийского фронта», вебсайт «Syria Deeply», 08.11.2013г., <http://beta.syriadeeply.org/op-eds/meeting-returned-tunisian-foreign-fighter-syrian-front/>, использовано 03.2014г.

КНИГИ

19. Матт Апуццо (Apuzzo, Matt) и Адам Голдман (Goldman, Adam) (2013г.), “Enemies Within: Inside the NYPD’s Secret Spying Unit and Bin Laden’s Final Plot Against America” («Враги внутри: секреты тайного шпионского подразделения Полиции Нью-Йорка и конечного террористического заговора Бен Ладена против Америки»), издательство «Touchstone», Нью-Йорк.
20. Ричард Р. Балсамо (Balsamo, Richard R) и Макс Дуглас Браун (Brown, Max Douglas) (2007г.), “Risk Management in Legal Medicine” («Управление рисками в законном медицинском секторе»), 7-е издание, издательство «Moseby Elsevier», Филадельфия.
21. Тоби Джей.Ф. Бишоп (Bishop, Toby J.F.) и Фрэнк Е. Хайдоски (Hydoski, Frank E.) (2009г.), “Corporate Resiliency: Managing the Growing Risk of Fraud and Corruption” («Корпоративная жизнеспособность: управление растущими рисками мошенничества и коррупции»), издательство «Wiley & Sons», Хобокен. США.
22. Джонатан Дейвис (Davies, Jonathan), Майк Финли (Finlay Mike), Тара Мак-Ленаген (McLenaghan, Tara) и Дункан Уилсон (Wilson, Duncan) (2006г.), “Key Risk Indicators – Their Role in Operational Risk Management and Measurement” («Ключевые признаки риска – их роль в управлении и оценке операционных рисков»), издательство «ARM and Risk Business International Ltd.», Прага.
23. Гиллс Кепел (Kepel, Gilles) (2002г.), “Jihad: The Trial of Political Islam” («Джихад: дело о политическом исламе»), издательство «I.B. Tauris and Co. Ltd.», Лондон.

24. Бриньяр Лиа (Lia, Brynjar) (2008г.), “Architect of Global Jihad: The Life of Al-Qaeda Startegist Abu Mus’ab Al-Suri” («Архитектор глобального джихада: жизнь стратега Аль-Каиды Абу Мусаба Аль-Сури»), издательство «Oxford University Press», Оксфорд, Великобритания.
25. Джордж Майкл (Michael George) (2012г.), “Lone Wolf Terror and the Rise of Leaderless Resistance” («Террор одинокого волка и подъем сопротивления без руководителей»), издательство «Vanderbilt University Press».
26. Лоретта Наполеони (Napoleoni, Loretta) (2013г.), “The Evolution of Terrorist Financing Since 9/11: How the New Generation of Jihadists Fund Themselves” («Эволюция финансирования терроризма после 11 сентября 2001 года: как новое поколение джихадистов финансирует себя»), Экономика терроризма, под редакцией Дэйвида Голда и Шина С. Костигана, издательство «Ashgate Publishing», Олдершот, Великобритания.
27. Марк Сагемен (Sagement, Marc) (2008г.), “Leaderless Jihad: Terror Networks in the Twenty-First Century” («Джихад без руководителей: террористические сети в двадцать первом веке»), издательство «University of Pennsylvania Press».
28. Лестер М. Саламон (Salamon, Lester M.) и другие (2003г.), “Global Civil Society: An Overview” («Глобальное гражданское общество: обзор»), Центр исследований гражданского общества при Университете имени Джона Хопкинса, Балтимор, США.
29. Лестер М. Саламон (Salamon, Lester M.) и другие (2013г.), “The State of Global Civil Society and Volunteering: Latest Findings of the Implementation of the UN Nonprofit Handbook” («Состояние глобального гражданского общества и движение волонтеров: последние выводы по применению руководства ООН, касающегося некоммерческих организаций»), Центр исследований гражданского общества при Университете имени Джона Хопкинса, Балтимор, США.
30. Лестер М. Саламон (Salamon, Lester M.) и другие (1999г.), “Global Civil Society: Dimensions of the Non-profit Sector” («Глобальное гражданское общество: размеры сектора некоммерческих организаций»), Центр исследований гражданского общества при Университете имени Джона Хопкинса, Балтимор, США.
31. Клифтон Смит (Smith, Clifton) и Дэйвид Джей Брукс (Brooks, David J) (2013г.), “Security Science: The Theory and Practice of Security” («Наука безопасности: теория и практика безопасности»), издательство «Elsevier», Оксфорд, Великобритания.
32. Малкольм К. Спэрроу (Sparrow Malcolm) (2000г.), “The Regulatory Craft: Controlling Risks, Solving Problems, and Managing Compliance” («Искусство регулирования: контроль рисков, решение проблем и обеспечение выполнения требований»), издательство «Brookings Institution Press», Вашингтон, Округ Колумбия.
33. Тимоти Виттиг (Wittig, Timothy) (2011г.), “Understanding Terrorism Financing” («Понимание финансирования терроризма»), издательство «Palgrave Macmillan», Нью-Йорк.
- ОТЧЁТЫ И ДРУГИЕ ПУБЛИКАЦИИ**
34. Гельмут К. Анхейер (Anheier, Helmut K.) (2000г.), «Управление некоммерческими организациями: к новому подходу, рабочий документ по вопросам гражданского общества 1», Центр гражданского общества Лондонской школы экономики, Лондон.
35. Азиатско-тихоокеанская группа по борьбе с отмыванием денег [АТГ], (2011г.) «Типологический отчет: сектор НКО», Сидней, Австралия.
36. Марк Бейсил (Basile, Mark) (2004г.), «Обращение к источнику: почему Аль-Каида, вероятно, выстоит в нынешней войне против финансирования терроризма», Исследование конфликтов и терроризма, 27:3.

37. Томас Каротерс (Carothers, Thomas) и Саския Брекенмакер (Brechenmacher, Saskia) (2013г.), «Сужающееся пространство: поддержка демократии и прав человека под огнём» (Фонд Карнеги за международный мир, 2013г.), http://carnegieendowment.org/files/closing_space.pdf (использовано 04.2014г.).
38. Центр по глобальному сотрудничеству в борьбе с терроризмом и другие (2013г.), «Защита и предупреждение: результаты глобального диалога по вопросам противодействия незаконному использованию сектора НКО в целях терроризма», Центр по глобальному сотрудничеству в борьбе с терроризмом, США, стр.v., www.globalcenter.org/wp-content/uploads/2013/06/Protect-Prevent_Final.pdf
39. Манни Кроун (Crone, Manni) и Мартин Хэрроу (Harrow, Martin), «Рабочий документ Датского института международных исследований 2010:30», Датский институт международных исследований, Копенгаген.
40. Оливер Де Шуттер (De Schutter, Oliver), Анита Рамастри (Ramastry, Anita), Марк Б. Тейлор (Taylor, Mark B.) и Роберт С. Томпсон (Thompson, Robert C.) (2012г.), «Надлежащее соблюдение прав человека: роль государств», Международный круглый стол по вопросам корпоративной ответственности/ Европейская коалиция за корпоративную справедливость/ Канадская сеть по вопросам корпоративной ответственности.
41. Центр по развитию и исследованиям и разработкам концепций и доктрин (2013г.), «Глобальные стратегические тенденции до 2040 года», 4-е издание, Министерство обороны, Лондон.
42. Евразийская группа по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма [ЕАГ], (2012г.), «Отмывание денег с использованием некоммерческих организаций», Москва.
43. ФАТФ (2012а) «Международные стандарты по противодействию отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения – Рекомендации ФАТФ» (Рекомендация 8 и Пояснительная записка к Рекомендации 8), ФАТФ, Париж.
44. ФАТФ (2004г.), «Отчёт о типологиях отмывания денег 2002-2003гг.», Париж.
45. ФАТФ (2013b) «Передовая международная практика: противодействие незаконному использованию некоммерческих организаций», Париж.
46. ФАТФ (2008г.), «Финансирование терроризма», Париж.
47. ФАТФ (2012b), «Оперативные вопросы – руководство по финансовым расследованиям», Париж.
48. ФАТФ (2013а), «Оценка рисков отмывания денег и финансирования терроризма на национальном уровне», Париж.
49. Хуан Мигель дель Сид Гомес (Gomez, Juan Miguel del Sid) (2010г.), «Финансовый портрет терроризма Аль-Каиды и связанных с ней организаций», Взгляд на будущее терроризма, 4:4.
50. Томас Хеггхаммер (Hegghammer, Thomas) (2013г.), «Мне остаться или уйти? Объяснение выбора западных джихадистов между войной на родине и за рубежом», журнал «American Political Science Review», 107:1, февраль 2013г.
51. Джон Хорган (Horgan, John) и Макс Тейлор (Taylor, Max), «Разыгрывая «зелёную карту» - финансирование Временной Ирландской республиканской армии, Часть 1» журнал «Терроризм и политическое насилие», 11:2, 1999г.
52. Джон Хорган (Horgan, John) и Макс Тейлор (Taylor, Max), «Разыгрывая «зелёную карту» - финансирование Временной Ирландской республиканской армии, Часть 2» журнал «Терроризм и политическое насилие», 15:2, 2003г.
53. Австралийский независимый советник по контролю соблюдения национального законодательства в области национальной безопасности (2013г.). Годовой отчёт за 2013г., Австралия, Канберра.

54. Брайан Майкл Дженкинс (Jenkins, Brian Michael) (2011г.), «Бродячие собаки и виртуальные армии: радикализация и вербовка членов и сторонников джихадистского терроризма после 11 сентября 2001 года», Корпорация «RAND».
55. Кейт Макинтош (Mackintosh, Kate) и Патрик Дуплат (Duplat, Patrick) (2013г.), «Исследование влияния мер по противодействию терроризму, принимаемых странами-донорами на принципиальную гуманитарную деятельность», Управление ООН по координации гуманитарных вопросов/ Норвежский совет по делам беженцев.
56. Кейт Макинтош (Mackintosh, Kate) и Патрик Дуплат (Duplat, Patrick) (2013г.), Исследование влияния мер по противодействию терроризму, принимаемых странами-донорами на принципиальную гуманитарную деятельность», Управление ООН по координации гуманитарных вопросов/ Норвежский совет по делам беженцев, 2013г.
57. Тамара Макаренко (Makarenko, Tamara) (2012г.), «Связь преступности и террора в Европе: связь между террористами и организованными преступными группировками в Европейском Союзе», Генеральный директорат внутренней политики Европейского парламента, Брюссель.
58. Дэвид Малет (Malet, David) (2013г.), «Иностранные боевики: транснациональные личности в гражданских конфликтах», издательство «Oxford University Press», Нью-Йорк.
59. Совет национальной разведки (2012г.) «Глобальные тенденции до 2030 года: альтернативные миры» Управление директора национальной разведки, Вашингтон, Округ Колумбия.
60. Рональд К. Ноубл (Noble, Ronald K.) (2003г.), Связи между преступлениями в отношении интеллектуальной собственности и финансированием терроризма, слушания в комитете по международным отношениям, 108 заседание Конгресса, Палата представителей США.
61. Томас Прехт (Precht, Tomas) (2007г.), Доморощенный терроризм и исламская радикализация в Европе: от трансформации к терроризму, Министерство юстиции Дании.
62. Доклад специального докладчика ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциаций A/HRC/23/39 (Генеральная ассамблея ООН, 2013г.).
63. Джон Роллинс (Rollins, John), Лиана Сан Уайлер (Wyler, Liana Sun), Сет Розен (Rosen, Seth) (2010г.), «Международный терроризм и транснациональная преступность: угрозы безопасности, политика США и вопросы для рассмотрения Конгрессом», Исследовательская служба Конгресса, Вашингтон, Округ Колумбия.
64. Ф. Тонкисс (Tonkiss, F.) и А. Пейси (Pasey, A.) (1999г.), «Вера, доверие и добровольные организации: лучшие ценности и учреждения», журнал «Социология», 33:2.
65. Палата общин Великобритании (2006г.), Официальный отчёт о терактах в Лондоне 7 июля 2005 года, Управление по изданию официальных документов, Лондон, Великобритания.
66. Управление ООН по наркотикам и преступности (2012г.), «Использование Интернета в целях терроризма», Организация Объединённых Наций, Нью-Йорк.
67. Эмили Ван дер Дос де Виллебойс (Van der Does de Willebois, Emily) (2010г.), «Некоммерческие организации и противодействие финансированию терроризма: соразмерные контрмеры», Рабочий документ Всемирного банка №208, Всемирный банк, Вашингтон, Округ Колумбия.
68. Инес вон Бер (Von Behr, Ines), Анаис Реддинг (Reding, Anais), Чарли Эдвардс (Edwards Charlie) и Льюк Гриббон (Gibbon Luke) (2013г.), «Радикализация в цифровую эру: использование Интернета в 15 делах, связанных с терроризмом и экстремизмом», Европейское отделение Корпорации «RAND», Кембридж.

ДРУГАЯ ЛИТЕРАТУРА

69. Генеральный директорат Европейской комиссии по вопросам юстиции, свободы и безопасности (2008г.) «Исследование масштабов незаконного использования некоммерческих организаций в целях финансирования терроризма на уровне ЕС», консультационная компания «Matrix Insight», 03.04.2008г.
70. Министерство внутренних дел Великобритании (2007г.) «Анализ мер по защите благотворительного сектора (Англии и Уэльса) от незаконного использования в террористических целях, консультационный (справочный) документ, май 2007г.
71. Министерство внутренних дел и Министерство финансов Великобритании (2007г.) «Анализ мер по защите благотворительного сектора (Англии и Уэльса) от незаконного использования в террористических целях, обзор ответов и дальнейшие шаги», декабрь 2007г.
72. Целевая группа ООН по осуществлению контртеррористических мероприятий, «Борьба с финансированием терроризма», октябрь 2009г.

ПРИЛОЖЕНИЕ А – СИТУАЦИОННЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

187. Исследования для подготовки настоящего типологического отчёта проводились различными способами и методами. В основном осуществлялся сбор и анализ ситуационных исследований, полученных от государств-членов ФАТФ, но также проводились изучение информации из открытых источников.

188. На запрос о предоставлении ситуационных исследований, разосланный ФАТФ государствам-членам и Региональным группам по типу ФАТФ (РГТФ), было получено в общей сложности 102 ситуационных исследования из 14 стран. География полученных ситуационных исследований охватывает Европу, Северную Америку, Ближний Восток, Юго-Восточную Азию и Океанию. Что касается конкретных отправителей, то ситуационные исследования направлялись различными ведомствами, такими как правоохранительные, разведывательные и регулирующие органы.

189. В настоящий отчёт вошли ситуационные исследования, как содержащие, так и не содержащие секретную информацию. Это было сделано для использования преимуществ обоих подходов.

190. Анализ ситуационных исследований показал различные способы, с помощью которых террористические образования могут использовать НКО в незаконных целях. Такие способы и риски злоумышленного противоправного использования некоммерческих организаций включают:

- Перенаправление финансовых средств
- Связь с террористическими образованиями
- Злоумышленное использование программ
- Содействие вербовке
- Введение в заблуждение

191. Ниже представлены сто два (102) ситуационных исследования, проанализированных в ходе реализации проекта. Они сгруппированы по способам и рискам незаконного использования НКО, выявленным в каждом примере. Часто в ситуационных исследованиях фигурируют сразу несколько способов и/или рисков противоправного использования некоммерческих организаций. Однако для простоты понимания каждое ситуационное исследование включено только в одну из групп, исходя из наиболее серьёзного способа или риска злоумышленного использования.

ПЕРЕНАПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСОВЫХ СРЕДСТВ

Ситуационное исследование 1 – перенаправление средств

У компании, зарегистрированной в оффшорной зоне иностранным гражданином, имелся счёт в местном банке. На этот счёт были депонированы на долгосрочной основе чеки на общую сумму 1,6 миллионов долларов США. Банк попросил указать личность того, кто сделал эти вложения, но владелец счёта отказался предоставить такую информацию.

Вскоре после этого владелец счёта направил банку распоряжение по факсу перевести половину средств на счёт, открытый на его имя в зарубежном банке. Посчитав это подозрительным, местный банк направил СПО национальному подразделению финансовой разведки. Учитывая срочный характер распоряжения о переводе денежных средств, ПФР дало указание банку не осуществлять перевод в течение пяти дней, пока идёт расследование этого случая.

В ходе расследования, проведённого ПФР, было установлено, что у компании нет никаких официальных деловых связей и контактов внутри страны. Некоторые из чеков, фигурировавших в деле, были выписаны братом владельца счёта, который проживал за рубежом. Остальные чеки были оформлены на имя зарубежных компаний, все из которых были связаны с братом владельца счёта.

Временно приостановленная операция в конечном итоге так и не была проведена, а по информации, полученной от правоохранительных органов, брат владельца счёта являлся основателем зарубежной некоммерческой организации, которая подозревалась в финансировании терроризма.

Следствие пришло к выводу, что владелец счёта, вероятно, выступал в роли номинального владельца с целью сокрытия операций, которые на самом деле осуществлял его брат. Это было сделано для того, чтобы затруднить расследование деятельности, которой занимался его брат.

Ситуационное исследование 2 – перенаправление средств

Крупная некоммерческая организация, осуществляющая деятельность в более чем 160 странах, занималась сбором средств, которые, как было официально заявлено, пойдут на оказание различной социальной поддержки. Однако ранее эта НКО подозревалась в тесных связях с террористическими

группировками в различных странах мира. В последнее время ряд стран публично обвинил эту некоммерческую организацию в том, что она перенаправляет денежные средства, пожертвованные на проекты по оказанию гуманитарной помощи, в пользу давно созданной и действующей террористической организации.

Банк, в котором был открыт счёт НКО в стране её регистрации, направил СПО национальному подразделению финансовой разведки в связи с подозрительными операциями, осуществлявшимися этой НКО и другими организациями. Расследование, проведённое банком и ПФР, выявило связи между операциями, проводимыми всеми тремя НКО. В этой связи возникли сомнения относительно конечного использования средств, а также подозрение, что они, возможно, идут не на финансирование благотворительной работы, а на иные цели. Более того, выяснилось, что эти средства шли на финансирование терроризма и, в частности, на оказание материальной поддержки детям-сиротам и семьям так называемых «мучеников».

Правоохранительные органы продолжают расследование этого дела.

Ситуационное исследование 3 – перенаправление средств (приведено в Главе 3)

Национальное ПФР получила СПО, касающееся местного отделения зарубежной некоммерческой организации, которая была внесена в национальный список. Местная некоммерческая организация переводила денежные средства запрещённой зарубежной НКО через банковский счёт, открытый в третьей стране. Она также переводила средства другим некоммерческим организациям, расположенным в регионах повышенного риска, и снимала наличные деньги банкнотами крупного номинала.

В ходе расследования, проведённого ПФР, было установлено, что руководители местной НКО вывозили крупные суммы наличных денег из страны. Согласно данным финансовой разведки, касающимся трансграничного перемещения наличных денег, руководители НКО указали, что деньги являются пожертвованиями на благотворительные цели в регионах, представляющих как высокий, так и низкий риск.

Кроме того, эта местная некоммерческая организация переводила денежные средства ещё одной местной НКО. В СПО, полученных в отношении второй некоммерческой организации, указывалось, что её руководители переводят

деньги физическим лицам в развитых странах, расположенных в регионе, не связанном с деятельностью НКО.

В результате расследования местная НКО была включена в список лиц и организаций, поддерживающих терроризм, а её активы и имущество были заморожены.

Ситуационное исследование 4 – перенаправление средств

Национальный орган, отвечающий за регулирование деятельности НКО, начал расследование после появления в средствах массовой информации сообщений о том, что национальная (местная) некоммерческая организация осуществляла платежи зарубежным организациям, якобы связанным с терроризмом, в том числе организациям, включённым в национальные и международные списки.

Проверка бухгалтерской документации национальной НКО установила, что денежные средства были отложены для осуществления платежа в адрес включённой в списки организации, но ещё не переведены. Также выяснилось, что национальная НКО предоставляла финансирование указанной организации, правда, до того как эта организация была включена в списки. Если бы денежные средства были направлены этой организации после её включения в списки, руководителям национальной НКО были бы предъявлены обвинения в совершении уголовно наказуемого преступления.

В свете информации, полученной в ходе расследования, согласованные и утвержденные платежи в адрес включённой в списки организации не были осуществлены.

Ситуационное исследование 5 – перенаправление средств

Два иностранных гражданина являлись руководителями национальной некоммерческой организации. Служащие банка, в котором был открыт счёт этой НКО, обратили внимание на то, что при осуществлении операций эти лица путались в правильном названии (номере) счёта. Кроме того, они депонировали деньги на счета со ссылками на иностранном языке, в некоторых из которых упоминалась террористическая деятельность.

Расследование, проведённое национальным подразделением финансовой разведки, выявило, что на счёт НКО поступил ряд пожертвований в виде

переводов и вложений наличных денег для целей осуществления гуманитарной деятельности в зоне конфликта. Также было установлено, что часть этих средств, поступивших на счёт НКО, снимались наличными деньгами.

Правоохранительные органы подтвердили, что проводят расследование в отношении этой некоммерческой организации в связи с возможным финансированием терроризма, поскольку имеются подозрения о том что денежные средства переводились для финансирования лагерей подготовки террористов за рубежом.

Ситуационное исследование 6 – перенаправление средств

Некоммерческая организация подала заявку на регистрацию в национальный регулирующий орган, указав, что целью её деятельности является оказание поддержки и реализация религиозных, образовательных и гуманитарных программ. Внимание национального регулирующего органа привлёк тот факт, что название НКО совпадало с названием зарубежной организации, которая, по материалам из открытых источников, поддерживала зарубежные террористические группировки. Согласно полученной информации, касающейся национальной безопасности, эта некоммерческая организация была связана с сетью организаций, использовавшихся для снабжения ресурсами зарубежных террористических группировок. Однако эта НКО была всё-таки зарегистрирована вследствие отсутствия достаточных подтверждающих материалов.

В ходе контроля выполнения этой НКО регистрационных требований, регулирующий орган отметил, что указанная некоммерческая организация представила неполную и противоречивую обязательную отчётность. В этой связи была проведена проверка, которая установила, что большинство денежных средств НКО поступало от зарубежной организации, о которой было известно, что она является прикрытием для террористических группировок. Кроме того, эта некоммерческая организация постоянно направляла ресурсы двум организациям, включённым в списки террористических образований. В более общем смысле, НКО не смогла отчитаться о конечном использовании большей части своих ресурсов, особенно тех, которые направлялись за рубеж.

После обнаружения этих фактов регистрация НКО была аннулирована, а регулирующий орган направил материалы дела в правоохранительные органы и органы национальной безопасности.

Ситуационное исследование 7 – перенаправление средств

На счёт местного жителя поступило большое количество электронных денежных переводов и вложений наличными деньгами. Эти депозиты и переводы осуществлялись несколькими физическими лицами, находящимися в стране проживания местного жителя. Все поступившие денежные средства были сняты владельцем счёта наличными деньгами.

Расследование, проведённое национальным подразделением финансовой разведки, не смогло найти разумных обоснований этим операциям, поскольку указанный человек не занимался никакой коммерческой или иной деятельностью, а лишь получал небольшое социальное пособие. Один из самых больших платежей поступил от руководителя местной некоммерческой организации. По информации правоохранительных органов, этот руководитель НКО был связан с террористической группировкой.

В ходе расследования было установлено, что денежные средства, переводимые на счёт указанного человека, предназначались для финансирования терроризма, и что часть этих средств составляли перенаправляемые благотворительные пожертвования, получаемые местной некоммерческой организацией.

Ситуационное исследование 8 – перенаправление средств

Национальная (местная) некоммерческая организация занималась сбором пожертвований для благотворительной деятельности в зонах конфликтов.

Банк направил СПО после того, как один из руководителей этой НКО обменял большое количество банкнот мелкого достоинства на меньшее количество купюр крупного номинала. Руководитель объяснил, что эти деньги будут направлены «воинствующей НКО».

Следствие установило, что эти деньги являлись пожертвованиями, полученными НКО в виде наличных денег, банковскими переводами, платежами с кредитных карт, а также через альтернативные системы платежей, такие как «PayPal». Дальнейшее расследование показало, что вскоре после обмена банкнот указанный руководитель направился в зону конфликта и в нарушение закона не задекларировал вывоз наличных денег при выезде из страны.

Ситуационное исследование 9 – перенаправление средств

Руководитель национальной (местной) некоммерческой организации, имевший право подписи по счетам НКО, попытался положить большую сумму наличных денег на счёт этой некоммерческой организации. Он указал, что деньги предназначены для перевода юристу в целях приобретения недвижимости. При этом этот руководитель весьма туманно объяснил происхождение денег, косвенно сославшись на благотворительные пожертвования. Банк отказался принимать наличные деньги на том основании, что в отделении, где была сделана попытка их депонировать, отсутствовал соответствующий счёт, и направил СПО, которое привлекло внимание национального подразделения финансовой разведки.

В ходе расследования, начатого ПФР, было установлено, что тот же самый человек несколько раз депонировал крупные суммы наличных денег непосредственно на счёт некоммерческой организации. Кроме того, ПФР выяснило, что несколько раз на личный счёт этого руководителя депонировались наличные деньги, которые, по времени и суммам, соответствовали пожертвованиям, поступившим в адрес НКО от частных жертвователей. Руководитель также осуществил несколько международных операций по переводу средств со своего личного счёта в адрес человека, о котором было известно, что он связан с зарубежной террористической группировкой.

По результатам расследования ПФР было установлено, что некоммерческая организация использовалась для сбора средств, которые затем частично перенаправлялись для поддержки террористической деятельности за рубежом. Дело было передано соответствующим правоохранительным и судебным органам для дальнейшего расследования.

Ситуационное исследование 10 – перенаправление средств

Банк направил СПО после того, как национальная (местная) некоммерческая организация перевела денежные средства зарубежной НКО, числившейся в списках террористических образований. В СПО было указано на сбор финансовых средств для включённой в списки террористической организации.

Расследование, проведённое правоохранительными органами совместно с рядом национальных государственных органов, пришло к выводу о том, что указанная местная некоммерческая организация перевела в адрес

включённой в списки зарубежной НКО 800 000 долларов США. Руководители местной НКО признали и подтвердили факт перевода денег на цели оказания гуманитарной помощи. При этом было установлено, что руководители не знали о том, что эта иностранная некоммерческая организация включена в списки террористических образований.

Власти решили не начинать судебное преследование в отношении руководителей НКО. Однако для снижения риска возможного злоумышленного использования НКО в будущем руководителям было предписано усилить меры надлежащей проверки путём ознакомления со списком террористических образований и консультаций с соответствующими органами по поводу переводов денежных средств в определённые юрисдикции.

Ситуационное исследование 11 – перенаправление средств (приведено в Главе 3)

Была создана местная (национальная) компания для осуществления широкого круга коммерческой деятельности. Большое количество вложений денежных средств на мелкие суммы поступило на счёт компании от человека, имевшего право подписи по счёту. После этого деньги были быстро переведены зарубежным компаниям.

В ходе расследования, проведённого национальным подразделением финансовой разведки, выяснилось, что человек, имевший право подписи по счёту компании, являлся также руководителем некоммерческой организации. Возникло подозрение, что мелкие суммы денег, поступившие на счёт компании, являлись частью денежных средств, собранных НКО.

По сведениям правоохранительных органов было известно, что НКО поддерживает связи с террористической группировкой. Второй руководитель НКО, который также являлся директором компании, тоже был связан с указанной террористической группировкой.

Следствие пришло к выводу, что указанная местная компания была подставной структурой, через которую переводились деньги от лица НКО, связанной с зарубежной террористической группировкой.

Ситуационное исследование 12 – перенаправление средств

На личный банковский счёт физического лица поступил крупный денежный перевод от иностранного гражданина. Поступившие средства постепенно снимались наличными деньгами. По имеющейся информации указанный человек не занимался коммерческими операциями, а сумма переведённых денежных средств была необычной для его счёта.

В ходе расследования, проведённого национальным подразделением финансовой разведки, выяснилось, что руководитель одной некоммерческой организации имел доверенность на управление счётом этого человека. Помимо этого, было установлено, что на указанный счёт также неоднократно депонировались наличные деньги. При этом доходы руководителя НКО и указанного человека не соответствовали суммам, переведённым и положенным на счёт. Кроме того, фигурирующая в расследовании некоммерческая организация ранее привлекала внимание ПФР в связи с проведением расследований дел, связанных с финансированием терроризма и отмыванием денег.

По информации, полученной от правоохранительных органов, указанная НКО и её руководитель уже являлись фигурантами расследования деятельности, связанной с финансированием терроризма и отмыванием денег. По результатам расследования, проведённого ПФР, было установлено, что руководитель НКО использовал счёт частного лица для маскировки своих собственных операций.

Ситуационное исследование 13 – перенаправление средств

Банк направил СПО после того, как получил информацию, указывающую на то, что иностранные граждане получали денежные средства для поддержки террористической организации у себя на родине. По имеющейся информации, денежные средства поступали в виде вкладов наличных денег или электронных переводов на различные суммы от различных лиц. После этого деньги отправлялись курьерами или иным способом в указанную страну или в соседние с ней страны.

Расследование, проведённое национальным подразделением финансовой разведки, включало анализ движения средств по счёту руководителя местной (национальной) некоммерческой организации, которая подозревалась в поддержке упомянутой террористической организации. Расследование установило, что движение средств по счёту руководителя НКО

соответствовало информации, полученной банком, а именно: различные физические лица депонировали на счёт мелкие суммы наличных денег. Затем эти деньги посылались электронными переводами в указанную страну или в соседние с ней страны. Также со счёта снимались наличные деньги.

Дело было передано в правоохранительные органы, которые проводили параллельное расследование.

Ситуационное исследование 14 – перенаправление средств (приведено в Главе 4)

Национальная (местная) некоммерческая организация, занимавшаяся гуманитарной деятельностью за рубежом, направляла деньги своему зарубежному партнёру, работающему в зоне конфликта. Согласно сообщению, полученному от общественности национальным органом, отвечающим за регулирование НКО, эта НКО получила небольшое пожертвование от организации, о которой было известно, что она служит прикрытием для зарубежной террористической группировки. Информация, содержащаяся в обязательной отчетности, представленной НКО национальному регулируемому органу, подтверждала факт получения НКО этого пожертвования.

Вскоре после этого документы, полученные в ходе несвязанной с указанным пожертвованием проверки, выявили, что эта НКО использовалась в качестве предпочтительного канала для перевода средств подставной организацией, служащей прикрытием террористической группировки. Дата документа совпадала со временем резкого увеличения объёма пожертвований, полученных НКО. Анализ данных из открытых источников, а также разведывательная информация, касающаяся национальной безопасности, позволили установить, что три представителя этой НКО являлись сторонниками и поддерживали зарубежную террористическую группировку. Также выяснилось, что зарубежным партнёром НКО была организация, действующая в качестве ещё одного прикрытия для указанной зарубежной террористической группировки.

Последующая проверка НКО, проведённая национальным регулирующим органом, установила, что НКО передала своему зарубежному партнёру 700

000 долларов США в качестве пожертвований, однако, не смогла отчитаться о том, на какие цели эти средства были в конечном итоге потрачены. В конце концов национальный регулирующий орган аннулировал регистрацию этой некоммерческой организации.

Ситуационное исследование 15 – перенаправление средств

Национальная (местная) некоммерческая организация имела несколько счетов, право подписи по которым принадлежало основателю этой НКО. На этот счёт поступали наличные деньги и денежные переводы от доноров (жертвователей), причём в переводах указывалось, что денежные средства предназначены для направления в зону конфликта. После этого местная НКО отправляла электронные банковские переводы на крупные суммы денег в адрес международной некоммерческой организации, расположенной за рубежом.

Расследование, проведённое национальным подразделением финансовой разведки, установило, что основатель местной НКО сознательно использовал своё служебное положение для содействия финансированию терроризма и что международная некоммерческая организация являлась головной организацией местной НКО. Кроме того, международная НКО подозревалась в связях с террористической сетью, и одно из её контактных лиц было включено в список лиц, поддерживающих терроризм.

Ситуационное исследование 16 – перенаправление средств

Национальное подразделение финансовой разведки получило от банка СПО, касающееся счётов нескольких местных (национальных) некоммерческих организаций. На счета НКО зачислялось большое количество депозитов и переводов небольших сумм денег.

По данным правоохранительных органов, одна из указанных некоммерческих организаций подозревалась в связях с террористической организацией. Расследование, проведённое подразделением финансовой разведки, установило, что небольшие суммы денег, зачисляемые на счета НКО, являлись

пожертвованиями частных лиц, которые хотели отправить денежные средства на гуманитарные цели в зону конфликта Большая часть денег, поступавшая на счета, переводилась на личный счёт руководителя одной из НКО. После поступления средств этот руководитель снимал их все наличными деньгами, что затрудняло определение конечного получателя этих денег.

Возникло подозрение, что финансовая система использовалась для обращения денежных средств, предположительно, с конечной целью профинансировать террористическую деятельность. Эта информация была передана правоохранительным органам для возможного судебного преследования фигурантов дела.

Ситуационное исследование 17 – перенаправление средств

Некоммерческая организация, занимающаяся гуманитарной и культурной деятельностью внутри страны и за рубежом, подала заявку и была зарегистрирована национальным органом, отвечающим за регулирование сектора НКО. Одним из основных видов деятельности этой НКО являлось содержание и управление местной религиозной школой. Через некоторое время у регулирующего органа возникла обеспокоенность в связи с тем, что в обязательной отчетности этой НКО было указано, что она переводила денежные средства международным организациям, не являющимся законными получателями средств.

Национальный регулирующий орган провёл проверку указанной НКО, в ходе которой был выявлен ряд недостатков, касающихся выполнения установленных нормативных требований и управления рисками. Анализ информации о программах НКО показал, что эта некоммерческая организация входила в сеть национальных НКО, у которых нередко были одни и те же руководители и которые реализовывали совместные проекты. Было известно, что некоторые местные организации, с которыми сотрудничала НКО, имели связи с зарубежными террористическими образованиями. Один сотрудник, занимавший должность руководителя религиозной школы, был известен регулирующему органу в связи с участием в деятельности, которая могла способствовать вербовке сторонников терроризма. Некоторые местные

жители также выразили озабоченность по поводу определённых элементов учебной программы школы, но по результатам расследования, проведенного правоохранительными органами, было установлено отсутствие какого-либо намерения НКО участвовать в деятельности, связанной с поддержкой вербовки.

Также было установлено, что указанная некоммерческая организация не осуществляет свою деятельность в качестве независимого юридического лица (как это требуется по закону). Выяснилось, что она является отделением двух более крупных иностранных организаций. Значительная часть средств этой НКО переводилась указанным зарубежным организациям, а бухгалтерская и финансовая отчётность о дальнейшем использовании этих средств хранилась данными зарубежными организациями, а не местной НКО.

Национальный регулирующий орган определил, что недостатки, связанные с невыполнением установленных требований и недостаточной надлежащей проверки, отсутствием контроля за международными операциями и сотрудничеством с другими заинтересованными организациями и физическими лицами сделали НКО весьма уязвимой для противоправного использования. Регулирующий орган ознакомил НКО с её обязательствами по соблюдению закона и установленных правил, а также подготовил соглашение об обязательном выполнении НКО установленных требований в целях повышения её ответственности и контроля. Дело ещё не закрыто.

Ситуационное исследование 18 – перенаправление средств

Иностранный гражданин имел доверенность на управление местной (национальной) некоммерческой организацией. Этот человек имел два личных счёта, открытых в местных банках, на которые поступали платежи социального обеспечения и депозиты наличных денег. Банк обратил внимание на то, что депозиты наличных шли вразрез с тем фактом, что этот человек не занимался никакой профессиональной деятельностью, и что большинство депозитов было связано с телекоммуникационным сектором.

Национальное подразделение финансовой разведки начало расследование, в ходе которого выяснилось, что поступление средств на счёт НКО

соответствовало поступающим пожертвованиям. Было также установлено, что большая часть денег, поступающих на счета указанного человека и счёт НКО, снималась наличными этим человеком.

По данным правоохранительных органов, некоммерческая организация управлялась указанным человеком в качестве религиозного учреждения, и этот человек отправлял религиозные службы в НКО. Кроме того, информация, полученная от правоохранительных органов, указывала на связь НКО с террористической деятельностью.

Ситуационное исследование 19 – перенаправление средств

В отношении местных жителей возникло подозрение в том, что они занимаются сбором средств и закупками от лица зарубежной террористической организации. Совместное расследование, проведённое ПФР и правоохранительными органами, установило, что несколько человек (подозреваемые) направляли международные переводы денежных средств на крупные суммы, которые, в конечном итоге, предназначались для поддержки террористической организации за рубежом.

Расследование выяснило, что большая часть денежных средств, полученная подозреваемыми, представляла собой наличные пожертвования, собранные под видом благотворительной деятельности. Для сбора денежных средств также использовались такие законные предприятия как бакалейные лавки, рестораны и гостиницы. Собранные денежные средства переводились путём их прямого зачисления на счёт предполагаемой некоммерческой организации, открытый в центральном банке (номинальной) третьей стороной. Затраты на сбор денежных средств покрывались наличными деньгами, чеками и кредитными картами через тот же самый счёт.

Проверка основного банковского счёта НКО также показала, что имел место перевод денежных средств от других сторонних лиц. Также было установлено, что деньги с этого основного счёта переводились на личные счета якобы для покрытия расходов, связанных с управлением деятельностью НКО. Деньги с основного (центрального) счёта распределялись с помощью разных способов, таких как переводы со счёта одного лица на счёт другого лица, банковские

депозиты и приобретение недвижимости.

Кроме того, распоряжения о переводе средств со счёта часто поступали по Интернету. Подозреваемые осуществляли электронные банковские переводы крупных сумм денег зарубежным компаниям, в отношении которых имелись подозрения, что они являются подставными организациями, использующимися для контроля и управления финансовыми средствами террористической организации. Получив денежные переводы, данные организации переводили эти средства террористической организации в третью страну.

По информации национального ПФР было осуществлено большое количество «структурированных» (разбитых на мелкие суммы) переводов во избежание направления сообщений о подозрительных операциях. Один человек перевёл, таким образом, более 300 000 долларов США. Международные переводы направлялись на различные банковские счета во второй стране, а не на основной (центральный) счёт.

Большинство операций проводилось от лица подозреваемых. Однако также использовались третьи лица для осуществления электронных банковских переводов и закупок с использованием денег, снятых с центрального счёта.

По результатам расследования власти арестовали несколько человек и предъявили им обвинения в членстве в террористической организации, предоставлении поддержки и ресурсов террористической организации и предоставлении денежных средств террористической организации.

Ситуационное исследование 20 – перенаправление средств

Мехрдад Ясреби родился в Иране, но постоянно проживал на территории Соединённых Штатов Америки. В 1994 году Ясреби основал некоммерческую организацию в США. Эта НКО получила название «Детский фонд» и была учреждена якобы с целью заботы и поддержки бедствующих детей-сирот во всём мире. Получив соответствующую заявку, Федеральная налоговая служба США зарегистрировала «Детский фонд» в 1995 году в качестве необлагаемой налогом благотворительной некоммерческой организации в соответствии с разделом 501(с)(3) налогового законодательства Соединённых Штатов

Америки.

Поскольку «Детский фонд» получил безналоговый статус, он был обязан подавать в Федеральную налоговую службу Форму 990 – «Декларацию необлагаемых налогом организаций» – за каждый год, в котором его валовой доход превышал минимальную пороговую сумму. Одной из целей подачи Формы 990 являлось обеспечение возможности Федеральной налоговой службы осуществлять надзор и контроль за необлагаемыми налогом организациями.

Несмотря на заявленную цель «Детского фонда» оказывать поддержку нуждающимся детям-сиротам, следствие установило, что эта организация фактически являлась каналом переправки денежных средств в Иран для вложения в недвижимость и другие объекты. Часть этих денег передавалась правительству Ирана в нарушение санкций США, введённых законом, запрещающим предоставление финансовых средств за поддержку международного терроризма и другую незаконную деятельность. Десятого января 2011 года Ясреби и «Детский фонд» признали свою вину в сговоре.

Д-р Хоссейн Лахиджи, бывший гражданин Ирана, проживавший на территории США, являлся крупнейшим жертвователем, представлявшим денежные средства «Детскому фонду». Начиная примерно с 1998 года и по 2007 год Лахиджи и его жена Наджмех Вахид внесли в «Детский фонд» порядка 1,8 миллионов долларов США. Лахиджи и его жена Вахид вычли «пожертвования» из своих налоговых деклараций за указанные годы. После двухнедельного судебного процесса 27 июня 2013 года Лахиджи и Вахид были признаны виновными в отмывании денег и мошеннической неуплате налогов США и приговорены к лишению свободы на 12 месяцев и 1 день и к штрафу в размере 600 000 долларов США. Тридцатого декабря 2013 года Лахиджи и Вахид признали себя виновными по другому обвинению и были приговорены к лишению свободы на 12 месяцев и 1 день (с одновременным отбыванием срока по предыдущему делу), а также к штрафам и возмещению причинённого ущерба.

Ситуационное исследование 21 – перенаправление средств (приведено в Главе 4)

Некоммерческая организация была создана с официальной целью финансирования гуманитарной деятельности за рубежом в зоне конфликта. В ходе анализа обязательной отчётности этой НКО национальный регулирующий орган обнаружил, что НКО нарушает требования, установленные при её регистрации, предоставляя финансовые средства организациям, не являющимся законными получателями помощи.

Национальный регулирующий орган провёл проверку НКО и одновременно с этим запросил и получил разведывательную информацию, касающуюся национальной безопасности. Согласно этим разведывательным данным, НКО подозревалась в принадлежности к сети гуманитарных организаций, симпатизирующих и находящихся под влиянием зарубежной террористической организации, действующей в той же зоне конфликта. Проверка установила, что НКО направила более 600 000 долларов США известной подставной организации, являвшейся прикрытием для зарубежной террористической группировки. Эта подставная организация была включена в списки террористических образований в нескольких странах. Кроме того, в ходе проверки выяснилось, что НКО не может отчитаться в том, на какие цели были в конечном итоге потрачены предоставленные ею ресурсы.

По результатам проведённого расследования национальный регулирующий орган аннулировал регистрацию НКО и передал соответствующие материалы органам национальной безопасности.

Ситуационное исследование 22 – перенаправление средств (приведено в Главе 3)

Национальная (местная) некоммерческая организация была создана с целью содействия благотворительной деятельности в зонах конфликтов за рубежом.

Расследование, проведённое национальным ПРФ после получения сообщений о подозрительных операциях, установило, что деньги, собранные внутри страны, переводились зарубежным благотворительным организациям. В ходе расследования также выяснилось, что после получения денег зарубежными благотворительными организациями они систематически передавались лицам или организациям, которые являлись членами известной террористической организации или были связаны с ней.

Были установлены связи между зарубежными благотворительными

организациями и террористической организацией, однако прямую связь между национальной (местной) НКО и террористической организацией доказать не удалось.

Ситуационное исследование 23 – перенаправление средств

Банк направил сообщение о подозрительной операции, касающейся возврата платежа. Некоммерческая организация, занимающаяся оказанием гуманитарной помощи, пыталась вернуть платёж зарубежной организации. Однако в осуществлении этой операции было отказано, поскольку НКО, по инициативе которой проводился возврат платежа, была включена в список организаций, подозреваемых в поддержке террористической деятельности.

Большая часть денежных средств, полученных указанной некоммерческой организацией, являлось пожертвованиями частных лиц, желающих поддержать законную гуманитарную деятельность. Поэтому эти деньги имели вроде бы законное происхождение. Однако в ходе дальнейшего анализа выяснилось, что президент НКО одновременно занимал должность финансового управляющего в другой зарубежной организации, также включённой в несколько списков лиц, потенциально связанных с терроризмом. Этот человек был известен тем, что ранее участвовал в антиправительственной деятельности у себя на родине, а также несколько раз публично выступал с радикальными заявлениями.

Возникло подозрение, что банковские операции, осуществленные НКО и другой зарубежной организацией, были связаны с террористической деятельностью. Дело было передано правоохранительным органам для дальнейшего расследования.

Ситуационное исследование 24 – перенаправление средств

По сообщениям, появившимся в средствах массовой информации, местная (национальная) организация просила делать пожертвования для «конвоя помощи» и участвовала в этом «конвое помощи» за рубежом.

Хотя эта организация не признавала себя в качестве НКО, после проверки и анализа условий, на которых осуществлялся сбор средств, национальный регулирующий орган определил, что она фактически является НКО и должна быть зарегистрирована в этом качестве в соответствии с законодательством.

Однако у регулирующего органа возникли сомнения в том, что организация отвечает законодательным требованиям для её регистрации в качестве некоммерческой организации. Эти сомнения были связаны с политическим характером «конвоя помощи». В частности, обеспокоенность регулирующего органа касалась того, что руководители этой НКО могли осуществлять деятельность в поддержку вооруженного крыла террористической организации.

Регулирующий орган установил, что денежные средства, пожертвованные указанной организации (через её вебсайт), были переведены на счёт организации, не являющейся благотворительной. Эта «неблаготворительная» организация была создана с целью вести общественную кампанию против войн. Обеспокоенность регулирующего органа была вызвана тем, что значительная часть средств находилась во владении и контролировалась «неблаготворительной» организацией, которая, по всей видимости, преследовала политические цели и, возможно, сочувствовала террористической организации, контролирующей значительную часть территории, куда передавалась помощь.

Ситуационное исследование 25 – перенаправление средств

Представители включённой в списки зарубежной террористической организации занимались сбором средств среди членов местной диаспоры, используя для этой цели несколько некоммерческих организаций, созданных как общественные и культурные центры.

В ходе расследования, проведённого правоохранительными органами, было установлено, что указанные лица, также являвшиеся членами местной диаспоры, переводили собранные средства через НКО в адрес расположенных в зарубежной юрисдикции организаций, которые были связаны с террористической организацией.

Отправлявшиеся электронные банковские денежные переводы были «структурированы» (разбиты на мелкие суммы) во избежание направления СПО и финансовых разведывательных сообщений. Несмотря на эти ухищрения, информация об операциях попала в поле зрения национального подразделения финансовой разведки, что позволило властям отследить денежные потоки и установить личности замешанных в этом деле людей.

Ситуационное исследование 26 – перенаправление средств

Местное отделение международной некоммерческой организации использовало социальные услуги, предоставляемые этой НКО, для сбора средств и получения общественной поддержки. В частности, местное отделение просило делать пожертвования для помощи пострадавшим от стихийного бедствия в зарубежной стране, в которой активно действовала включённая в списки террористическая группировка. Правоохранительные органы уведомили национальное подразделение финансовой разведки о том, что местное отделение, возможно, является прикрытием для включённой в списки террористической организации.

Согласно сообщениям о крупных операциях с наличными деньгами, полученным ПФР сразу после стихийного бедствия, местное отделение положило на свой счёт порядка 100 000 долларов США. Учитывая время поступления этих депозитов, деньги были, вероятно, получены в качестве пожертвований на помощь пострадавшим от стихийного бедствия. После этого местное отделение распорядилось перевести примерно такую же сумму денег в адрес зарубежного отделения международной НКО, находящегося в стране, пострадавшей от стихийного бедствия.

Анализ, проведённый подразделением финансовой разведки, выявил связь между указанной международной НКО и группой лиц, подозреваемых в осуществлении закупок от лица включённой в списки террористической группировки. По информации из открытых источников, один человек, участвовавший в закупках, также участвовал в сборе пожертвований от имени международной НКО. Ещё один человек, также участвовавший в закупках, являлся директором одной из НКО, которая перевела более 20 000 долларов США сторонней организации, связанной с международной НКО.

Информация, содержащаяся в полученных сообщениях о подозрительных операциях, указывала на следующее. После того как указанная международная НКО была включена зарубежным государством в списки в связи с террористической деятельностью, местное отделение выписало чек на крупную сумму денег в пользу известного сборщика средств, работающего на эту международную некоммерческую организацию.

Ситуационное исследование 27 – перенаправление средств

Зарегистрированная местная (национальная) некоммерческая организация выдала своим волонтерам материалы для сбора средств, в том числе значки,

ёмкости для сбора пожертвований и рекомендательные письма. Эти люди должны были заниматься сбором денег и других средств от лица НКО для оказания помощи пострадавшим от гуманитарного кризиса. Помимо сбора средств, волонтерам также поручили распределять пожертвования среди нуждающихся.

Руководители НКО осуществляли минимальный контроль за деятельностью своих волонтеров, в том числе за распределением пожертвований, свидетельством чему стало отсутствие учётных документов. Руководители не смогли представить свидетельства того, что собранные денежные и иные средства распределялись по назначению, и полагались лишь на отчёты своих волонтеров.

Проверка, проведённая национальным органом, отвечающим за регулирование сектора НКО, установила, что один из волонтеров оставил себе материалы, выданные НКО для сбора средств, несмотря на то, что он был включён в списки, предусматривающие, помимо прочего, финансовые санкции в связи с подозрениями в связях с терроризмом. Орган регулирования сектора НКО указал руководителям на то, что человек включён в списки, и потребовал принять меры по возвращению имущества, принадлежавшего НКО, и недопущению дальнейшей финансовой деятельности в нарушение национальных санкций.

Нельзя исключать возможность того, что включённый в списки человек использовал материалы НКР для обращения с просьбой делать пожертвования и сбора средств в поддержку терроризма.

Ситуационное исследование 28 – перенаправление средств (приведено в Главе 3)

Национальная (местная) некоммерческая организация занималась сбором средств вроде бы для оказания гуманитарной помощи населению, проживающему в зоне конфликта. Для сбора пожертвований организация использовала специальные ящики, установленные рядом с религиозными учреждениями. Собранные денежные средства хранились на местном банковском счёте.

Основатель этой НКО подозревается в том, что занимался перенаправлением собранных средств на поддержку терроризма, а не использовал их для осуществления заявленной гуманитарной деятельности.

В результате расследования, проведённого правоохранительными органами,

основатель этой некоммерческой организации был арестован по обвинению в поддержке терроризма. Расследование этого дела продолжается. Хотя обвинительный приговор пока ещё не вынесен, собранные средства на сумму 60 000 долларов США были арестованы.

Ситуационное исследование 29 – перенаправление средств

В течение трёх дней прибывшие в аэропорт три гражданина страны задекларировали на таможне в общей сложности 120 000 долларов США наличными. Все трое указали, что деньги получены от зарубежной некоммерческой организации, осуществляющей гуманитарную деятельность в зоне конфликта, в которой также активно действовали террористические группировки.

Должностные лица таможни направили сообщения о ввозе наличных денег национальному подразделению финансовой разведки. В ходе расследования, проведённого национальным ПФР, было установлено, что все три человека имели счета в местных банках. Кроме того, выяснилось, что ранее на их счета поступали денежные средства от местной экстремистской религиозной организации, связанной с зарубежной НКО.

В течение года со счетов указанных лиц были сняты наличные деньги на сумму почти 27 000 долларов США и направлены в различные юрисдикции в адрес движений, поддерживаемых местной экстремистской религиозной организацией. Согласно информации, полученной от органов национальной безопасности, все три человека были активными членами местного экстремистского религиозного движения. Кроме того, ПФР страны, в которой находилась зарубежная НКО, предоставило информацию о том, что указанная НКО имела тех же самых руководителей, что и вторая НКО, включённая в списки за поддержку терроризма, и имела тесные связи со второй НКО.

По результатам расследования национальное подразделение финансовой разведки направило дело в судебную прокуратуру. После передачи дела национальное ПФР получило ещё несколько сообщений о подозреваемых курьерах, перевозивших деньги для той же самой некоммерческой организации. Эти деньги были связаны с другими зонами конфликтов и предназначались для поддержки аналогичных религиозных движений.

Ситуационное исследование 30 – перенаправление средств (приведено в Главе 4)

Национальная (местная) некоммерческая организация являлась одним из множества отделений зарубежной международной НКО, созданной для оказания содействия в медицинской и социальной реабилитации людей, пострадавших в ходе внутреннего конфликта в зарубежной стране.

Когда в этой зарубежной стране случилось стихийное бедствие, национальное отделение собрало средства и пожертвования и направило их в штаб-квартиру международной НКО, расположенной в зоне, пострадавшей от стихийного бедствия.

Появившиеся в международной прессе сообщения о связи международной НКО с террористической группировкой заставили национальное подразделение финансовой разведки начать расследование. В ходе расследования выяснилось, что значительная сумма денег была переведена национальной НКО через несколько транзитных счетов на счета, принадлежавшие членам террористической группировки.

Однако следствию так и не удалось установить, знали ли руководители национальной НКО о конечном назначении переведённых ими финансовых средств.

Ситуационное исследование 31 – перенаправление средств

Национальная (местная) некоммерческая организация, осуществлявшая в том числе деятельность за рубежом, занималась сбором денежных средств, обращаясь к общественности с просьбой делать пожертвования и получая пожертвования от других международных организаций. Эта НКО подозревалась в том, что передавала средства своей партнёрской международной организации, в отношении которой имелись подозрения, что она оказывает помощь боевикам террористической группировки.

В ходе расследования, проведённого правоохранительными органами и национальным ПФР, было установлено, что руководители местной НКО также являлись руководителями сторонних компаний, не имеющих отношения к деятельности некоммерческой организации. Деньги со счетов НКО перенаправлялись на счёта этих компаний, принося доход руководителям. Впоследствии руководителям предъявили обвинения в совершении различных преступлений, связанных с мошенничеством.

Ситуационное исследование 32 – перенаправление средств (приведено в Главе 3)

Национальная (местная) некоммерческая организация была создана с целью предоставления места для отправления религиозных обрядов членами диаспоры, эмигрировавшими из зоны конфликта, а также для сбора и распределения средств на гуманитарные нужды.

У национального органа, отвечающего за регулирование деятельности некоммерческих организаций, возникло подозрение после того, как в обязательной отчётности НКО было указано, что она направляла денежные средства в адрес организаций, не являвшимися законными получателями таких средств. Эти финансовые средства посылались, якобы, для оказания помощи после стихийного бедствия, произошедшего на родине членов диаспоры. При этом одна из таких организаций-получателей считалась местным отделением международной организации, которая служила прикрытием для зарубежной террористической группировки, действовавшей на родине членов диаспоры.

Регулирующий орган провёл проверку этой НКО и установил, что она направила денежные средства пяти организациям и физическим лицам, не являвшимся законными получателями помощи. В частности, 50 000 долларов США было направлено в адрес международной подставной организации через её местное отделение, и ещё 80 000 долларов США было послано непосредственно в штаб-квартиру этой организации, расположенную в зоне конфликта.

Пока шла проверка, регулирующей орган получил два сообщения от общественности, касавшихся этой НКО. В обоих сообщениях выражалась озабоченность по поводу непрозрачности руководства НКО и говорилось, что решения о направлении средств за рубеж принимались в обход процедур бухгалтерского учёта и отчётности, установленных в руководящих документах этой некоммерческой организации. В одном сообщении указывалось, что после изменения демографического состава членов диаспоры, контроль в совете директоров НКО захватила новая фракция, которая в большей степени симпатизировала зарубежной террористической организации. Хотя это уже было установлено в ходе проводимой проверки, данные сообщения подтвердили подозрения регулирующего органа в отношении руководства НКО.

В ответ на это руководство НКО сообщило, что срочная необходимость оказания помощи после стихийного бедствия заставила НКО обойти некоторые внутренние правила и процедуры и вынудила её работать с

любыми организациями, имевшими доступ к пострадавшим районам. С учётом этого, у НКО не была аннулирована регистрация, но на неё были наложены штрафы. Кроме того, НКО подписала соглашение с регулирующим органом о введении и соблюдении жестких правил надлежащей проверки и отчётности.

Ситуационное исследование 33 – перенаправление средств (приведено в Главе 2)

В 2011 году Полиция Западного Мидленда совместно со Службой безопасности Великобритании и Полицией Большого Лондона начала расследование в отношении нескольких лиц, проживавших в Бирмингеме¹. В 2009 и 2010 году два главных фигуранта расследования, Ирфан Насер и Ирфан Халид, выезжали в Пакистан, где сделали видеозаписи терактов, осуществленных террористами-смертниками, и прошли подготовку для осуществления террористической деятельности². Благодаря наружному и техническому наблюдению за Насером, Халидом и их сообщником Ашиком Али удалось раскрыть масштабный план по приведению в действие восьми взрывных устройств в местах большого скопления людей в Бирмингеме.

Наружное наблюдение установило, что Насер, Халид и Али занимались сбором пожертвований на улицах города для благотворительной организации «Мусульманская помощь» (Muslim Aid), действующей в Великобритании³. Следователи выяснили, что злоумышленники добровольно вызвались помочь организации «Мусульманская помощь» в качестве сборщиков пожертвований. Для этой цели они получили ёмкости для сбора пожертвований и яркие жилеты с названием этой благотворительной организации. Втроём они собрали за день пожертвования на сумму 2 500 долларов США и передали их «Мусульманской помощи».

Однако перед тем, как вернуть ёмкости для пожертвований и жилеты, они, без ведома благотворительной организации, ещё несколько дней продолжали собирать пожертвования, представляясь волонтерами «Мусульманской помощи». Пожертвования, собранные за эти последующие дни, были положены на личные банковские счета злоумышленников. В общей сложности они перенаправили 23 000⁴ долларов США на финансирование террористического акта⁵. Аналогичная схема была использована для обманного присвоения денежных средств второй благотворительной организации «Мадраш-и-Ашрафул Улум»⁶.

В сентябре 2011 года полиция пресекла готовящийся теракт, арестовав

Насера, Халида, Али и ещё нескольких подозреваемых. В феврале 2013 года трое указанных злоумышленников были признаны виновными по обвинению в терроризме и приговорены к лишению свободы на срок от 15 лет до пожизненного заключения⁷.

После ареста злоумышленников в 2011 году полиция проинформировала организацию «Мусульманская помощь» о том, что она была незаконным образом использована лицами, планировавшими устроить теракт. «Мусульманская помощь» направила сообщение о серьёзном происшествии в Комиссию по делам благотворительности Англии и Уэльса, которая является органом регулирования деятельности благотворительных организаций в Великобритании.⁸ Комиссия провела работу с этими благотворительными организациями для проверки и усиления мер по снижению риска их незаконного использования в будущем.

Примечания:

1. Викрам Додд (Dodd, Vikram) и Ричард Нортон Тейлор (Taylor, Richard Norton) (2011г.); газета «Бирмингем мейл» (2013г.)
2. Сандра Лавилль (La Ville, Sandra) (2013г.)
3. Джон Уиллетс (Willets, John) (2012г.)
4. В целях обеспечения последовательности и единообразия все валюты в настоящем отчёте переведены в доллары США (\$ США).
5. Контртеррористическое подразделение Полиции Западного Мидленда (2012г.)
6. Ники Мей Янг (Young, Nicki May) (2013г.)
7. Би-Би-Си (2013г.)
8. Ники Мей Янг (Young, Nicki May) (2013г.)

Ситуационное исследование 34 – перенаправление средств

Национальный орган, отвечающий за регулирование деятельности НКО, начал проверку местной (национальной) некоммерческой организации, созданной для обеспечения гуманитарных потребностей детей-сирот.

В ходе проверки национальный орган регулирования сектора НКО выявил множество нарушений законодательства со стороны этой НКО, что дало основания подозревать её в поддержке финансирования терроризма. Указанная некоммерческая организация начала свою деятельность до получения лицензии и не представила финансовую отчётность компетентным органами. Она занималась сбором денежных средств и получала денежные переводы без соответствующего разрешения. Кроме того, НКО не использовала банки, утверждённые национальным регулирующим органом, а вместо этого пользовалась личными банковскими счетами своих руководителей и сотрудников для проведения операций, связанных с её деятельностью. В ходе расследования, проведённого надзорным органом,

было также установлено, что эта НКО занималась проектами и программами, имеющими отношение к политической деятельности, что не соответствовало её заявленным целям. Указанная некоммерческая организация также не сообщила о своих зарубежных партнёрах.

С учётом выявленных фактов, национальный регулирующий орган заморозил банковский счёт НКО, временно приостановил её деятельность и сменил состав совета директоров.

Ситуационное исследование 35 – перенаправление средств

Некоммерческая организация попала в поле зрения национального подразделения финансовой разведки после того, как осуществила перевод значительной суммы денег в зону конфликта за рубежом через организации, не являвшимися законными получателями помощи.

По результатам проверки этой НКО, проведённой национальным регулирующим органом, выяснилось, что она несколько раз предоставляла значительные суммы денег известной подставной организации, связанной с терроризмом, которая осуществляла свою деятельность в зоне конфликта. Кроме того, эта НКО не смогла вразумительно отчитаться о конечном использовании этих финансовых ресурсов.

После завершения проверки национальный регулирующий орган наложил штрафы на указанную некоммерческую организацию. Помимо этого, регулирующий орган заключил соглашение с этой НКО о соблюдении установленных норм, в котором были установлены более жесткие требования по мерам надлежащей проверки и отчётности.

Ситуационное исследование 36 – перенаправление средств (приведено в Главе 3)

После стихийного бедствия крупная международная некоммерческая организация оказывала помощь путём выплаты наличных денег пострадавшим в зонах, контролируемых террористической организацией. Для распределения и выплат наличных денег НКО воспользовалась услугами местного провайдера денежных услуг.

Результаты проверки программы оказания гуманитарной помощи, проведённой одной из партнёрских организаций по просьбе указанной НКО,

вызвали озабоченность. Проверка показала, что в определённых случаях провайдер денежных услуг взимал «налог», который передавался включённой в списки террористической организации. В других случаях после получения финансовой помощи сами получатели благотворительных средств выплачивали «налог» представителям террористической организации.

Проверка также установила наличие общего понимания и согласия на то, что часть благотворительных средств будет перенаправляться на террористические цели и, что это являлось общепринятой практикой среди НКО и других организаций, работающих в этом регионе.

После совместной проверки, проведённой силами национального органа, регулирующего деятельность некоммерческих организаций, национального ПФР и правоохранительных органов, НКО было указано на её обязанности сообщать о подобных случаях. От НКО также потребовали провести обучение своих сотрудников для принятия адекватных мер по недопущению таких случаев в будущем.

Ситуационное исследование 37 – перенаправление средств

В полученном сообщении о подозрительных операциях указывалось, что человек открыл онлайн-счёт в Интернете, куда поступали пожертвования, которые затем передавались некоммерческим организациям по выбору жертвователей. Этот человек являлся руководителем ряда коммерческих структур, а также двух некоммерческих организаций, которые получали часть средств, поступающих на указанный онлайн-счёт.

СПО поступило в связи с тем, что одна из двух некоммерческих организаций не декларировала свои доходы или расходы до 2011 года, хотя была создана в 2007 году. В СПО также сообщалось, что указанный человек перевёл значительные суммы пожертвований этой организации. Кроме того, вторая НКО являлась религиозной организацией и осуществляла свою деятельность как внутри страны, так и за рубежом в зонах конфликтов, где действовали террористы.

Ситуационное исследование 38 – перенаправление средств

Местный банк направил СПО после получения информации от зарубежного государственного органа о том, что национальная (местная) некоммерческая

организация занималась сбором средств для зарубежной террористической организации. В информации также указывалось, что руководитель этой НКО публично поддерживал одну из сторон, участвующую в конфликте в стране, в которой действовала террористическая организация. Кроме того, согласно полученной банком информации, в целях поддержки террористической организации денежные средства, полученные НКО, переправлялись курьерами или иными способами непосредственно в страну нахождения террористической организации или в соседние страны.

Расследование, проведённое национальным подразделением финансовой разведки, подтвердило информацию, полученную банком от зарубежного органа, а именно: деньги, получаемые НКО от ряда физических лиц, действительно направлялись в указанные соседние страны. В связи с этим, возникло подозрение, что денежные средства, собираемые НКО, использовались для поддержки террористической деятельности.

Дело было передано в правоохранительные органы, которые приобщили его к материалам собственного расследования.

Ситуационное исследование 39 – перенаправление средств

Некоммерческая организация, занимающаяся гуманитарной деятельностью за рубежом, подала заявку на регистрацию в национальный орган, отвечающий за регулирование сектора НКО. При рассмотрении заявки регулирующий орган обратил внимание на то, что эта некоммерческая организация предоставила очень мало информации о своей деятельности. Из представленных данных следовало, что основной целью деятельности данной НКО был сбор средств внутри страны и их дальнейшая передача зарубежной организации, работавшей в зоне конфликта, значительная часть которой находилась под контролем включённой в списки террористической организации.

Регулирующий орган также смог установить, что указанная НКО сотрудничала с уже зарегистрированной организацией. Пожертвования в виде наличных денег, предназначавшиеся для подавшей заявку НКО, принимались зарегистрированной организацией, которая могла выдавать расписки жертвователям (донорам). После этого зарегистрированная организация передавала денежные средства указанной НКО, которая подала заявку на регистрацию. Незадолго до этого была проведена проверка зарегистрированной организации, в ходе которой было установлено, что она

передавала средства известной подставной структуре, выступавшей в качестве прикрытия для той же самой включённой в списки террористической организации. Руководитель подавшей заявку НКО ранее являлся руководителем зарегистрированной организации. Кроме того, другой руководитель подавшей заявку НКО был связан с еще одной зарегистрированной организацией, по результатам проверки которой выяснилось, что она также передавала средства той же самой структуре, служащей прикрытием для упомянутой террористической организации.

Национальный регулирующий орган сообщил подавшей заявку НКО о том, что ему нужна дополнительная подробная информация о деятельности этой НКО и о её сотрудничестве с национальными и зарубежными партнёрами. Вскоре после этого НКО отозвала свою заявку о регистрации.

СВЯЗЬ С ТЕРРОРИСТИЧЕСКИМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ

Ситуационное исследование 40 – связь с террористическими образованиями (приведено в Главе 5)

Исламское американское агентство по оказанию помощи (ИААП, бывшее Исламское африканское агентство по оказанию помощи) являлось исламской благотворительной организацией с международной штаб-квартирой, расположенной в городе Хартум в Судане. Главный офис американского отделения этой организации находился в городе Колумбия в штате Миссури. Американское отделение ИААП было зарегистрировано в США в качестве необлагаемой налогом благотворительной некоммерческой организации в соответствии с разделом 501(с)(3) налогового законодательства Соединённых Штатов Америки.

Тринадцатого октября 2004 года в соответствии с Распоряжением 13224 Министерство финансов США включило ИААП и пятерых его международных представителей в списки лиц, находящихся под контролем, действующих от лица и оказывающих финансовую поддержку включённым в списки террористическим организациям, в том числе «Аль-Каиде». ИААП установило официальные связи с организацией «Мактаб-Аль-Хидамат», одним из создателей и финансистов которой был Усама бен Ладен и которая являлась предтечей «Аль-Каиды». Полученные материалы указывали на тесное сотрудничество между Исламским американским агентством по оказанию помощи (ИААП), организацией «Мактаб-Аль-Хидамат» и Усамой бен Ладеном на протяжении нескольких лет, начиная с 1997 года. В 2000 году один из афганских лидеров ИААП совместно с афганским руководителем организации «Мактаб-Аль-Хидамат» посетили Судан и другие государства Ближнего

Востока и собрали там в качестве пожертвований 5 миллионов долларов США на финансирование деятельности «Мактаб-Аль-ХидаMAT». По полученным сведениям, руководитель Исламского американского агентства по оказанию помощи (ИААП) вел переговоры с целью поиска безопасного убежища для Усамы бен Ладена, в которых также принимали участие представители самого бен Ладена, организации «Мактаб-Аль-ХидаMAT» и Ладжнат Аль-Дава. Кроме того, гражданин Судана посетил Мали, где совместно с директором ИААП занимался поиском возможного убежища для бен Ладена. Полученные свидетельства также указывали на то, что в 2003 году Исламское американское агентство по оказанию помощи (ИААП) занималось передачей денежных средств на Палестинские территории для ведения террористической деятельности, выступая в качестве агента-посредника движения «Хамас» в одной из западноевропейских стран. Сбор средств проводился в том числе с использованием ящиков для пожертвований с надписями «Аллах» и «Израиль», которые указывали на то, что деньги пойдут на теракты против израильтян.

Помимо включения Исламского американского агентства по оказанию помощи в списки террористических организаций, несколько лиц, связанных с американским отделением ИААП, были осуждены за нарушение законов США. В 2005-2007 годах ИААП безуспешно пыталось оспорить решение о включении его в списки террористических организаций, но проиграло дело как в федеральном окружном, так и в апелляционном суде.

Американское отделение ИААП нарушило режим санкций, запрещающий, помимо прочего, несанкционированную прямую или косвенную передачу или попытку передачи денег или товаров в Ирак американскими гражданами в соответствии с Законом США, ограничивающим торговлю американцев с «угрожающими» странами (закон IEЕРА). В нарушение режима санкций в отношении Ирака, ИААП призывало делать пожертвования на финансирование проектов в Ираке, используя различные средства, включая распространение брошюр, печатных рекламных материалов, информационных бюллетеней и личных писем.

В июне 2010 года обвиняемый Мубарак Хамед, натурализовавшийся гражданин США и бывший директор-распорядитель американского отделения ИААП, признал себя виновным в нарушении закона IEЕРА и в препятствовании или саботажу исполнения налогового законодательства. Являясь директором-распорядителем, Хамед курировал финансирование проектов в Ираке в период действия режима санкций в отношении этой страны. Хамед признал, что с 1 января 1997 года по 13 октября 2004 года он незаконным образом саботировал исполнение налогового законодательства, используя

безналоговый статус американского отделения ИААП (предоставленный в соответствии с разделом 501(c)(3) налогового законодательства США) для сбора средств. Он представил собранные средства в качестве законных благотворительных пожертвований и незаконно перевёл часть из них в Ирак. Хамид также признал, что не указывал в налоговых декларациях, подаваемых американским отделением ИААП в Федеральную налоговую службу, информацию об операциях с физическими и юридическими лицами в Ираке, а также информацию о структуре управления и контроля американского отделения ИААП, его истории и связях.

В апреле 2010 года обвиняемый Али Мохамед Багегни, натурализованный гражданин США, признал себя виновным в нарушении режима санкций, введённых законом ИЕЕРА, в период с 1991 по 2004 годы. Багегни был связан с американским отделением ИААП и занимал должность в совете директоров, курируя деятельность этой организации.

В июле 2010 года обвиняемый Абдель Азим Эль-Сиддиг признал себя виновным в нарушении закона о регистрации иностранных агентов. Он признался в том, что вступил в сговор с обвиняемыми Силджандером и Хамедом с целью использования Силджандера в качестве агента иностранной организации. Эль-Сиддиг знал, что совершает незаконные действия, поскольку Силджандер не был зарегистрирован генеральной прокуратурой. Кроме того, об осуществляемой деятельности не сообщалось соответствующим органам, и скрывался факт получения оплаты от правительства США за услуги Силджандера.

Семнадцатого декабря 2009 года Ахмад Мустафа, гражданин Ирака, постоянно проживавший на территории США на законных основаниях, признал себя виновным в нелегальном переводе денежных средств в Ирак в нарушение введённых США санкций. Мустафа работал в качестве сборщика средства для ИААП и ездил по всей Америке, призывая делать благотворительные пожертвования.

Ситуационное исследование 41¹ – связь с террористическими образованиями (приведено в Главе 5)

Иерусалимский фонд помощи обездоленным и нуждающимся (ИФП) был создан в 1992 году с целью осуществления гуманитарной деятельности через партнёрские организации на Палестинских территориях. В 1992 году ИФП подал заявку на регистрацию в качестве благотворительной организации в Канадское налоговое агентство (КНА), которое является национальным

органом регулирования деятельности благотворительных организаций. При рассмотрении заявки у КНА возникли вопросы в связи с тем, что цели и деятельность ИФП носили в основном политический характер и, таким образом, не являлись благотворительными по канадскому законодательству. Кроме того, партнёрские организации ИФП на Палестинских территориях не являлись законными получателями помощи по канадским законам. Согласно информации, полученной из открытых источников, некоторые международные партнёры ИФП входили в сеть по сбору финансовых средств, действовавшей под управлением движения «Хамас», которое включено в Канаде в списки террористических организаций². В ходе неоднократных контактов с КНА Иерусалимский фонд помощи не смог доказать, что он в состоянии обеспечить надлежащее управление и контроль над своими ресурсами в соответствии с требованиями законодательства.

В 1998 году, Канадское налоговое агентство (КНА) уведомило ИФП о том, что он вряд ли будет зарегистрирован. Вскоре после этого уведомления ещё одна НКО, Канадский международный фонд помощи обездоленным и нуждающимся (КМФП), подала заявку на регистрацию. КМФП был зарегистрирован в 1999 году, в то время как ИФП продолжал попытки своей собственной регистрации. После того, как в 2000 году КНА повторно уведомила ИФП о том, что он вряд ли получит регистрацию, ИФП отозвал свою заявку. Затем, не сообщая об этом Канадскому налоговому агентству, ИФП передал часть своих активов КМФП. Обе организации приняли решение об объединении своей деятельности, и несколько руководителей ИФП стали управлять реализацией программ, осуществляемых КМФП.

В 2003 году в открытых средствах массовой информации стали появляться сообщения о слиянии ИФП и КМФП, а также о связях КМФП с «Хамас». Анализ обязательной годовой отчётности КМФП, проведённый Канадским налоговым агентством, усилил эти опасения. В конце 2003 года КНА провело проверку КМФП и выявило ряд серьезных нарушений, связанных с невыполнением установленных нормативных требований. КМФП передавал значительные ресурсы зарубежным организациям без надлежащего контроля или учёта конечного использования этих средств. Регистрация КМФП не была аннулирована после того, как эта организация согласилась внести изменения в свои процедуры надлежащей проверки и учёта.

В 2009 году Канадское налоговое агентство провело повторную проверку КМФП для подтверждения устранения этой организацией недостатков, выявленных в 2003 году. КНА проверило финансовую документацию, информацию на цифровых носителях и данные об осуществляемых программах, полученные из канадского и международного офисов КМФП. Эти

материалы были дополнены информацией из открытых источников и оценками, предоставленными партнёрами³.

По результатам проверки, проведённой КНА в 2009 году, были выявлены существенные несоблюдения установленных нормативных требований, включая, в том числе следующие нарушения:

- С марта 2006 года по апрель 2007 года КМФП перевёл через местного партнёра свыше 500 000 долларов США контролируемому «Хамас» Министерству телекоммуникаций в Газе, которое занималось распределением денег среди семей боевиков, используя для этого почтовые услуги.
- В тот же самый период времени КМФП передал через местную партнёрскую организацию 160 000 долларов США Министерству здравоохранения в Газе, которое также контролировалось «Хамас».
- КМФП продолжил передавать денежные средства Комитету «Рамалла Закат», выделив Комитету более 77 000 долларов США в 2007 году. В 1998 и 2004 годах Канадское налоговое агентство предупредило КМФП о том, что, по имеющимся сведениям, он поддерживает связи с движением «Хамас». На что КМФП сообщил, что сотрудничество с Комитетом было прекращено в 2004 году. Однако материалы проверки показали, что отношения с Комитетом возобновились через месяц после окончания первой проверки, проведённой КНА.
- В 2007 году КМФП передал новые компьютеры и офисное оборудование Культурному форуму «Аль-Мунтала Аль-Тахкафи» после рейда израильских военных на штаб-квартиру этой организации. Форум был признан в Израиле незаконной ассоциацией по причине его тесных связей с «Хамас». Стоимость переданного оборудования составила более 15 000 долларов США.
- В 2007 году КМФП предоставил ресурсы на сумму свыше 8 600 000 долларов США Фонду «Закат», расположенному в Ливане, который был включён Израилем в списки организаций, поддерживающих «Хамас».

Кроме того, документы, полученные в ходе проверки, выявили, что руководитель отделения КМФП на Западном берегу реки Иордан, который имел право подписи по счетам организации, незаконно присвоил более 100 000 долларов США, принадлежавших КМФП. Было известно, что этот руководитель поддерживает связи с организациями, входящими в «Хамас».

По результатам проверки, проведённой в 2009 году, Канадское налоговое агентство вначале приостановило, а затем аннулировало регистрацию КМФП в

качестве благотворительной организации в 2011 году.

В 2014 году в соответствии с уголовным законодательством правительство Канады включило КМФП в списки террористических организаций, в том числе на основании выявленных КНА фактов оказания этой организацией поддержки движению «Хамас», которое является включённой в списки террористической организацией.

Примечание:

1. Данное ситуационное исследование было подготовлено только по материалам из открытых источников, и при его составлении не использовались никакие ответы стран на вопросник. См. письмо Канадского налогового управления в адрес КМФП с требованием обеспечить надлежащее управление в организации от 10.12.2012: www.globalphilanthropy.cf/index.php/blog/comments/international_releif_fund_for_the_afflicted_and_needycanada_ifan_canada_h (использовано 03.2014г.).
2. Аль-Мукавама Аль-Исламия (Хамас). См. канадский сайт, посвященный вопросам общественной безопасности и готовности к чрезвычайным ситуациям: <http://www.publicsafety.gc.ca/cnt/ntnl-scrtr/contr-trrrsm/lstd-ntts/crrnt-lstd-ntts-eng.aspx> (использовано 03.2014г.).
3. Дело «Международный фонд помощи обездоленным и нуждающимся (Канада) против Канады (Канадского налогового агентства)», 2013 Федеральный апелляционный суд 178 [папка А-20-13] <https://www.canlii.org/en/ca/fac/doc/2013/2013fca178/2013fca178.html> (использовано 18.06.2014г.).

Ситуационное исследование 42 – связь с террористическими образованиями

Отслеживая ход судебного процесса за рубежом, национальной орган регулирования сектора НКО обратил внимание на то, что национальная (местная) организация поддерживала тесные связи с зарубежной сетью, подозреваемой в финансировании террористических образований. На основании данных о таких связях регулирующий орган начал изучение сети национальных (местных) некоммерческих организаций, которые имели общих руководителей, а также общие помещения и ресурсы. Параллельно с этим регулирующий орган получил сообщение от общественности о зарубежных связях организаций, входящих в эту группу.

Дополнительные сообщения, полученные от общественности, указывали на то, что один из руководителей этих организаций занимался подозрительной деятельностью, в частности, имел незадекларированные валютные счета в банках, незаконным образом присваивал денежные средства НКО и поддерживал лиц, агитирующих за вербовку в целях совершения насильственных актов. В рамках более широкого расследования была проведена проверка одной из некоммерческих организаций (входящих в указанную группу), в ходе которой было отмечено, что эта НКО в недостаточной степени контролирует свои ресурсы. По оценкам проверяющих, некоторые руководители НКО предоставили неточную или

неполную информацию в ходе проверки. Кроме того, иностранная организация, финансируемая НКО, подозревалась в связях с террористическими образованиями, действующими в зоне конфликта за рубежом. На основании этих выявленных фактов регистрация некоммерческой организации была аннулирована, а материалы расследования были переданы в органы национальной безопасности.

Ситуационное исследование 43 – связь с террористическими образованиями

Национальная (местная) некоммерческая организация, занимающаяся культурной деятельностью, подала заявку на регистрацию в национальный орган, отвечающий за регулирование деятельности НКО. При рассмотрении заявки у регулирующего органа возникли опасения, что в действительности НКО намеревалась осуществлять политическую деятельность.

Согласно полученным данным, касающимся национальной безопасности, эта НКО входила в сеть организаций, руководимых одними и теми же лицами. В отношении некоторых из этих руководителей имелась информация о том, что они поддерживали связи с ведущими членами включённой в списки террористической организации. Несколько организаций, входящих в эту сеть, подозревались в том, что работают под эгидой международной некоммерческой организации, известной как прикрытие для той же самой включённой в списки террористической организации. Кроме того, было известно, что помещение указанной НКО является местом встречи сторонников включённой в списки террористической организации.

После тщательного рассмотрения заявки, поданной НКО, национальный регулирующий орган решил, что, хотя и имелся ряд существенных рисков, на тот момент не было проверенной и достоверной информации о связи НКО с террористической деятельностью. Регулирующий орган уведомил НКО о своих сомнениях, в ответ на что НКО внесла изменения в заявленные цели и виды деятельности и после этого была зарегистрирована. Однако с учётом выявленных рисков, регулирующий орган постоянно проверял обязательную отчётность НКО и осуществлял мониторинг деятельности этой некоммерческой организации.

В ходе анализа деятельности указанной НКО информация из открытых источников позволила установить личность религиозного лидера НКО. В то же самое время, согласно полученной информации, касающейся национальной безопасности, этот человек был тесно связан с упомянутой включённой в

списки террористической организацией. Кроме того, согласно дополнительной информации, полученной от зарубежных партнёров, с момента регистрации НКО высокопоставленный член той же самой включённой в списки террористической организации стал поддерживать с ней связи и участвовать в её деятельности. Это дело продолжает оставаться на рассмотрении национального регулирующего органа.

Ситуационное исследование 44 – связь с террористическими образованиями (приведено в Главе 5)

В январе 2005 года Австралийская федеральная полиция (АФП) получила письмо от Высокой комиссии Шри-Ланки с требованием провести расследование деятельности по сбору средств, якобы осуществляемого на территории Австралии движением «Тигры освобождения Тамил-Илама» (ТОТИ). В письме указывалось на международную сеть, занимающуюся сбором средств для ТОТИ под прикрытием оказания помощи пострадавшим от азиатского цунами. В состав этой сети входили лица, проживающие в Австралии, Дании, Франции, Германии, Италии, Голландии, Норвегии, Швеции, Швейцарии и Великобритании. Получив это письмо, совместное контртеррористическое подразделение АФП в Мельбурне приступило к расследованию приведённых в письме фактов.

В ходе расследования было установлено, что Тамильский координационный комитет (ТКК), являющийся зарегистрированной в Мельбурне некоммерческой организацией, находящейся под управлением небольшого комитета, представлял собой организацию, служащую прикрытием движению «Тигры освобождения Тамил-Илама». ТКК обращался с призывами к проживающей в Австралии тамильской общине делать пожертвования, а также осуществлял радиовещание и распространял печатную продукцию среди членов общины. Он также осуществлял лоббирование среди политиков идеи тамильской независимости от Шри-Ланки и занимался производством электронного и морского оборудования от лица ТОТИ. Поддавшись на уговоры, сотни проживающих в Австралии тамилы осуществляли ежемесячные прямые платежи со своих счетов на счета ТКК. Кроме того, ТКК осуществлял сбор пожертвований на улицах и в торговых центрах.

Как сообщалось, австралийским крылом ТОТИ руководили три человека, а именно: Аруран Виньягомурти, исполнявший роль курьера, Сивараян Ятаван, являвшийся редактором газеты тамильской общины, и Арумуган Раджеван, работавший бухгалтером. Эти же три человека также определяли направления деятельности Тамильского координационного комитета. В результате

обысков, проведенных в их домах, были обнаружены видеозаписи, на которых Раджеван и Ятаван стреляют из пулемёта на борту катера ТОТИ в Шри-Ланке и посещают один из тренировочных лагерей этого движения. Также были найдены фотографии, на которых были запечатлены Виньягомурти и Раджеван в компании с основателем движения «Тигры освобождения Тамил-Илама» Велупиллаи Прабхакараном. На найденной видеозаписи Виньягомурти говорит знакомому, что «ТКК это Тигры, а Тигры это ТКК».

В конечном итоге, Виньягомурти и Ятаван признали себя виновными в передаче ТОТИ более 1 миллиона долларов США. Виньягомурти также сознался в предоставлении ТОТИ электронных устройств, по крайней мере одно из которых было использовано для изготовления и подрыва взрывного устройства при совершении теракта.

С точки зрения органа, отвечающего за регулирования деятельности НКО, в деле Тамильского координационного комитета присутствовали несколько признаков риска. Эта организация содействовала переводу денежных средств в развивающуюся страну, на территории которой действовали террористы; она занималась сбором средств в связи со стихийными бедствиями; она являлась этноцентрической организацией (состоящей из представителей одной национальности), члены и сторонники которой не одобряли включение этой организации в списки террористических образований.

При расследовании этого дела использовалась разведывательная информация, предоставленная Австралийским центром по сбору и анализу сообщений об операциях (австралийским ПФР), для отслеживания денежных потоков из Австралии.

Примечание:

Данное ситуационное исследование составлено по материалам, предоставленным Австралией, а также на основании статьи, появившейся в открытой печати: Кейт Мур (Moog, Keith), «Благотворительная организация использовалась в качестве прикрытия для финансирования «Тамильских Тигров» в Шри-Ланке», газета «Геральд Сан» (онлайн), 01.04.2010г., www.heraldsun.com.au/news/charity-used-as-front-to-finance-sri-lankas-tamil-tigers/story-e6frf7jo-1225848229678, (использовано 04.2014г.).

Ситуационное исследование 45 - связь с террористическими образованиями

В орган, регулирующий деятельность НКО, поступила общественная жалоба, в которой утверждалось, что несколько руководителей национальной НКО работают на организацию, включенную в национальный и международный список организаций, поддерживающих терроризм, и что эти руководители

встречались с членами указанной организации.

В ходе расследования силами регулирующего органа выяснилось, что перед учреждением указанной НКО два ее руководителя выезжали за границу для встречи с членами организации, включенной в список. Один из руководителей играл активную роль в попытках стимулировать мирные переговоры за границей, и к нему обратился представитель организации, включенной в список, с просьбой и дальше выступать в этой же роли. Но руководитель отказался произнести речь на демонстрации из-за присутствия на этом мероприятии флагов организации, включенной в список.

Расследование органа, регулирующего деятельность НКО, не выявило никаких доказательств того, что указанный руководитель якобы делал какие-либо заявления в поддержку организации, включенной в список. Однако в результате анализа бухгалтерских книг и отчетности НКО были выявлены потенциально слабые места финансовых процедур НКО, а также было сделано заключение, что НКО и ее руководители подвергались излишнему риску из-за несоблюдения собственной финансовой политики и процедур.

Ситуационное исследование 46 - связь с террористическими образованиями

Известно, что объявленная вне закона террористическая организация злоупотребляла НКО в целях поддержки околотеррористической деятельности. Эта террористическая организация контролирует сеть, в которую входят свыше 100 НКО, зарегистрированных в стране как культурные ассоциации. НКО используются в целях содействия операциям этой террористической организации и продвижения ее интересов другими способами. А именно – НКО оказывают организации логистическую и финансовую поддержку, а также распространяют сообщения, соответствующие ее идеологии.

Путем наблюдений было установлено, что сеть НКО осуществляет коммерческую деятельность, включая управление ресторанами и барами, а также оказание управленческих и консультационных услуг. Кроме того, НКО собирали добровольные пожертвования и продавали печатные издания и товары в поддержку террористической организации. И, наконец, сеть использовала свой статус НКО для получения государственных грантов.

В настоящее время более 25 человек, связанных с этой сетью НКО, привлечены к уголовной ответственности. Кроме того, были приняты меры по конфискации и замораживанию активов более 100 НКО и связанных с ними

лиц, а также по приостановке и/или прекращению операционной деятельности НКО.

Ситуационное исследование 47 - связь с террористическими образованиями

Известная национальная НКО выступала в роли онлайн-посредника для лиц, желающих сделать пожертвование из своей зарплаты в пользу других национальных НКО.

В соответствии с внутренним антитеррористическим законодательством эта НКО подала серию СПО в отношении лиц, жертвующих средства организациям сектора НКО, подозреваемым в связях с терроризмом, а также в отношении самих таких организаций. Как сообщалось, эти организации были крупными НКО, связанными между собой.

НКО, подавшая СПО, в рамках своих мер по надлежащей проверке клиентов установила, что одна из организаций подвергалась санкциям в связи с предполагаемой связью с терроризмом.

Ситуационное исследование 48 - связь с террористическими образованиями

Национальная НКО, намеревающаяся заниматься программами помощи сиротам, подала заявку на регистрацию в национальный орган, регулирующий деятельность НКО. В заявке было указано, что НКО будет отправлять средства в зону конфликта за рубежом и конкретно в города, в которых, как известно, базируются действующие террористические организации.

Исследование материалов из открытых источников показало, что один из директоров НКО привлекался по делу о терроризме в иностранной юрисдикции. Согласно судебным документам, директор НКО взаимодействовал с известным членом иностранной террористической группировки. А также на основании материалов из открытых источников было установлено, что НКО осуществляла деятельность за границей, не согласующуюся с программами, указанными в заявлении о регистрации.

Разведывательная информация, касающаяся национальной безопасности, предоставленная регулирующему органу, свидетельствовала о том, что директор действительно имел связи с иностранной террористической группировкой, а также являлся директором нескольких других высокорисковых организаций, предположительно связанных с той же самой

террористической группировкой. Кроме того, согласно разведывательной информации, касающейся национальной безопасности, НКО имела операционные связи с другими высокорисковыми организациями, предположительно сочувствующими той же самой террористической группировке.

На основании этих результатов национальный регулирующий орган отказал НКО в регистрации и передал соответствующие данные в сферу компетенции других национальных органов безопасности. НКО пыталась обжаловать решение регулирующего органа, но безуспешно.

Ситуационное исследование 49 - связь с террористическими образованиями

Интернациональная НКО, штаб-квартира которой находится в зоне конфликта, пыталась открыть счет в национальном банке страны, в которой действует террористическая организация. Служба надлежащей проверки клиентов банка выяснила, что эта НКО и один из ее руководителей фигурировали в деле о финансировании терроризма в двух странах. Банк подал СПО в национальное ПФР, которое провело расследование.

В результате расследования было установлено, что НКО осуществляла деятельность в стране на протяжении долгого времени и имела несколько счетов в трех различных банках. Операции по этим счетам не соответствовали профилям счетов. Часто производились внесение и снятие наличных средств, в том числе через банкоматы внутри страны, причем такие операции производились физическими лицами, которые не имели очевидных связей с НКО, главным образом в областях, в которых террористические организации ведут основную деятельность. Кроме того, денежные средства переводились со счетов НКО на счета физических лиц, не имеющих очевидных связей с этой организацией. Денежные взносы были рассредоточены по нескольким филиалам одного и того же банка, и средства переводились из иностранной юрисдикции на счета НКО гражданином страны, о которой известно, что она поддерживает терроризм. Кроме того, серия переводов средств на счета НКО была произведена ее штаб-квартирой, расположенной в зоне конфликта.

В ходе дальнейших расследований было установлено, что НКО была связана с

организацией, поддерживающей террористические группировки, а также что ее операции поддерживали два иностранных террористических движения. НКО заявила, что выплачивает зарплаты служащим, разъезжающим по стране.

Ситуационное исследование 50 - связь с террористическими образованиями (приведено в главе 3)

Школа-интернат, зарегистрированная в качестве религиозной некоммерческой организации, наняла на работу человека, включённого в список лиц, подозреваемых в причастности к терроризму. Этот человек занимался укрывательством беглых преступников, разыскиваемых за совершение террористических актов.

Используя поддельное удостоверение личности, он получил вид на жительство и должность преподавателя английского языка в школе-интернате. Директор школы не знал истинного имени этого человека, а также того, что он включён в список лиц, подозреваемых в причастности к терроризму.

Позднее этому человеку были предъявлены обвинения, и он был осуждён за преступления, связанные с терроризмом.

Ситуационное исследование 51 - связь с террористическими образованиями

НКО подала заявку на регистрацию в национальный орган, регулирующий деятельность НКО, указав, что намеревается заниматься религиозной и культурной деятельностью. Рассматривая заявку НКО и анализируя материалы из открытых источников, регулирующий орган заметил, что некоторые виды деятельности НКО выходят за рамки заявленных целей. В то же время регулирующему органу стало известно об отчёте национального органа разведки и безопасности, в котором указано, что один из руководителей НКО тесно связан с известным государством, поддерживающим терроризм.

Регулирующий орган ответил на заявку НКО, объяснив свои сомнения и запросив дальнейшие сведения о деятельности НКО и об ее связях с другими организациями. Позднее НКО ликвидировала свою заявку и так и не была зарегистрирована.

Ситуационное исследование 52 - связь с террористическими образованиями

Иностранная НКО, внесенная в списки многих стран как подозреваемая в связях с террористической организацией, включенной в список, переводила средства нескольким национальным НКО. Согласно информации, предоставленной национальному ПФР правоохранительными органами и национальными органами безопасности, эти национальные НКО подозревались в оказании идеологической поддержки и финансовой помощи экстремистским группировкам, в том числе террористическим организациям, внесённым в национальный список.

Согласно данным органов финансовой разведки, эта иностранная НКО перевела свыше 100 000 долларов США национальному религиозному центру. Директор религиозного центра подозревался в использовании личных банковских счетов и банковских счетов религиозной организации для оказания финансовой помощи экстремистским группировкам, в том числе террористическим организациям, внесённым в национальный список. Согласно информации, предоставленной ПФР, этот человек ранее выступал в поддержку террористической деятельности.

Также ПФР выяснило, что международная НКО, контролируемая указанной иностранной НКО, перевела свыше 150 000 долларов США второму национальному религиозному центру. Этот второй центр был указан ПФР как связанный с национальным террористическим заговором.

Кроме того, иностранная НКО и связанные с ней организации перевели приблизительно 120 000 долларов США третьей национальной НКО. Третья НКО еще ранее заинтересовала ПФР, так как переводила средства иностранным НКО, известным как подставные организации, прикрывающие террористические группировки. Согласно информации, предоставленной ПФР партнером по национальной безопасности и разведке, руководитель третьей НКО использовал свое служебное положение для продвижения радикальной идеологии. А также третья НКО получала электронные переводы от второй международной НКО на сумму почти 1 000 000 долларов США. Согласно информации, предоставленной ПФР, вторая международная НКО пыталась расширить свою программу радикализации, оказывая финансовую помощь национальным организациям, связанным с экстремизмом.

Ситуационное исследование 53 - связь с террористическими образованиями

Владелец небольшой национальной коммерческой фирмы являлся также руководителем национальной НКО. Согласно данным правоохранных органов, национальная НКО являлась филиалом международной НКО, подозреваемой в оказании финансовой поддержки террористической организации и потенциальным террористам-смертникам.

Расследования ПФР показали, что значительный объём средств регулярно помещался на счёт указанной небольшой коммерческой фирмы. Некоторая часть средств впоследствии переводилась физическим лицам, находящимся в зоне конфликта за рубежом. Характер таких транзакций не соответствовал роду деятельности фирмы. Один из иностранных получателей средств, переводимых небольшой коммерческой фирмой, являлся руководителем международной НКО, связанной с терроризмом.

Национальная НКО и ранее привлекала внимание ПФР в связи с расследованиями финансирования терроризма.

Ситуационное исследование 54 - связь с террористическими образованиями

НКО подала заявку на регистрацию в национальный орган, регулирующий деятельность НКО. НКО-заявитель указала в качестве основного вида деятельности управление религиозной организацией и сопутствующими образовательными и культурными программами. Рассмотрев материалы НКО-заявителя, регулирующий орган заметил, что эта НКО тесно связана с другой зарегистрированной организацией. НКО-заявитель и эта зарегистрированная организация имели общий адрес, контактную информацию и руководителей, а также очень похожую финансовую отчетность. Зарегистрированная организация уже попала в поле зрения регулирующего органа из-за опасений, связанных с терроризмом, включая получение финансирования от иностранных субъектов, известных как оказывающие поддержку террористической деятельности. Кроме того, согласно разведывательной информации, касающейся национальной безопасности, несколько руководителей, общих для НКО-заявителя и зарегистрированной организации, предположительно были связаны с деятельностью в поддержку терроризма.

Регулирующий орган ответил на заявку НКО, запросив дальнейшие пояснения относительно связи НКО с зарегистрированной организацией. НКО-заявитель ответила, что является прямой дочерней компанией зарегистрированной организации, главным образом выступая как её религиозное подразделение. НКО-заявитель и зарегистрированная организация были по существу различными элементами одной и той же общей организации. Этот ответ также означал, что НКО-заявитель будет финансировать иностранные субъекты, но эта деятельность не была указана в первоначальной заявке, что вызвало новые сомнения по поводу соблюдения требований.

Пока регулирующий орган оценивал эти сомнения, открытые источники сообщили о независимом аудите зарегистрированной организации. Аудит проводился бухгалтерской фирмой, нанятой советом директоров после выявления финансовых должностных преступлений, совершённых некоторыми руководителями. Аудит выявил важные проблемы соблюдения требований, в том числе:

- незарегистрированные банковские счета для иностранной валюты;
- неполное отражение в отчетности перевода денежных средств;
- неполное отражение в отчетности заявленных зарубежных поездок;
- отсрочка в зачислении на счёт пожертвованных средств;
- зачисление пожертвованных средств на счета различных организаций.

На основании проблем соблюдения требований, выявленных в ходе независимого аудита, и существующих опасений относительно связей с терроризмом национальный регулирующий орган начал собственный аудит зарегистрированной организации, включая её филиалы и НКО-заявителя. Впоследствии НКО-заявитель отозвала свою заявку на регистрацию.

Ситуационное исследование 55 - связь с террористическими образованиями

15 ноября 2007 года в соответствии с Исполнительным указом президента США №13224 Реабилитационная организация тамиллов (Tamils Rehabilitation Organization) была включена в списки лиц и организаций, поддерживающих терроризм, по причине того, что она находилась под контролем, действовала от лица, предоставляла финансовую поддержку и использовалась в качестве фасада для содействия привлечению средств и снабжения группировки «Тигры освобождения Тамил-Илама» (ТОТИ), включённой в списки террористических организаций в США. В США Реабилитационная организация тамиллов являлась благотворительной некоммерческой организацией, освобождённой от уплаты налогов согласно разделу 501(c)(3) Налогового

кодекса США, и привлекающей средства от имени ТОТИ через сеть отдельных представителей. Реабилитационная организация тамиллов также содействовала снабжению ТОТИ в США, включая закупки военного снаряжения, оборудования, средств связи и прочих технологий. Как сообщалось, результаты работы Реабилитационной организации тамиллов в мировом масштабе позволили ТОТИ использовать гуманитарную помощь, которую Реабилитационная организация тамиллов получала у международного сообщества после цунами в декабре 2004 года, для проведения новых кампаний в целях укрепления военного потенциала ТОТИ. Согласно дополнительной информации, ТОТИ приказывала международным неправительственным организациям, осуществляющим деятельность на её территории, финансировать все проекты через локальные неправительственные организации, коллективно управляемые Реабилитационной организацией тамиллов. Такая договоренность позволяет Реабилитационной организации тамиллов снимать денежные средства с местных счетов неправительственных организаций и передавать ТОТИ часть средств из фонда помощи.

11 февраля 2009 года в соответствии с Исполнительным указом президента США №13224 Фонд тамиллов, базирующийся в США, был включён в списки лиц и организаций, поддерживающих терроризм, по причине того, что он находился под контролем, действовал от лица, предоставлял финансовую поддержку и использовался в качестве фасада с целью содействия привлечению средств для ТОТИ. Через много лет Фонд тамиллов, базирующийся в г. Камберленд, штат Мэриленд, и Реабилитационная организация тамиллов объединили свои средства и стали согласованно осуществлять финансовую деятельность. Как и прочие террористические группировки, для привлечения средств и продвижения своих агрессивных целей ТОТИ опирались на так называемые благотворительные организации. Глава Фонда тамиллов являлся также и президентом Реабилитационной организации тамиллов в США. 15 ноября 2007 года в соответствии с Исполнительным указом президента США №13224 Реабилитационная организация тамиллов была внесена в списки как субъект международного терроризма. Через много лет Фонд тамиллов и Реабилитационная организация тамиллов объединили свои средства и стали согласованно осуществлять финансовую деятельность. Согласно дополнительной информации, Фонд тамиллов связан с Реабилитационной организацией тамиллов посредством программы соразмерного увеличения пожертвований. Общее руководство Реабилитационной организацией тамиллов и Фонда тамиллов способствовало такой деятельности.

В период с 2006 по 2009 год имели место несколько уголовных преследований, связанных с Реабилитационной организацией тамиллов. Обвинительные акты были предъявлены 10 подсудимым, обвиняемым в различных преступлениях, включая тайный сговор в целях оказания материальной поддержки организации, внесённой в список международных террористических организаций (ТОТИ), тайный сговор в целях подкупа государственного служащего, попытку получить секретные материалы, нарушение Международного акта о чрезвычайных экономических полномочиях, тайный сговор в целях экспорта запрещённого оружия и амуниции, попытку экспорта запрещённого оружия и амуниции, международное отмывание денег и владение оружием при совершении тяжкого преступления.

Например, 27 января 2009 года в Восточном округе Нью-Йорка Тирутаникан Танигасалам (Thiruthanikan Thanigasalam) и Сахилал Сабаратнам (Sahilal Sabaratnam) признали себя виновными в тайном сговоре и попытке оказать материальную поддержку группировке «Тигры освобождения Тамил-Илама», также известной как «Тамильские тигры» – организации, внесённой в список международных террористических организаций, и в тайном сговоре и попытке приобрести и экспортировать зенитное оружие.

26 января 2009 года подсудимый Сатхажан Сарачандран (Sathajhan Sarachandran) признал себя виновным в оказании материальной поддержки ТОТИ, в тайном сговоре в целях оказания материальной поддержки ТОТИ и в попытке оказания материальной поддержки ТОТИ, а также в тайном сговоре и в попытке приобрести авиационные управляемые ракеты, а подсудимый Надараса Йогараса (Nadarasa Yogarasa) признал себя виновным в попытке оказания материальной поддержки ТОТИ и в тайном сговоре, совершенном с этой целью. Танигасалам, Сабаратнам и Сарачандран приговорены к тюремному заключению на срок от 25 лет до пожизненного и пожизненному наказанию. Йогараса приговорен к тюремному заключению и наказанию на срок от 30 лет до пожизненного.

Что касается другого дела об оказании материальной поддержки ТОТИ, в Мэриленд, Ханиффа Бин Осман (Haniffa Bin Osman) 30 октября 2008 года был приговорен к 37 месяцам тюремного заключения и трём годам ограничения свободы за тайный сговор в целях оказания материальной поддержки ТОТИ и за отмывание денег. С апреля по 29 сентября 2006 года Осман состоял в тайном сговоре с Хаджт Субанди (Haji Subandi), Эриком Вотуло (Erick Wotulo) и Тирунавукарасу Варатхараса (Thirunavukarasu Varatharasa) с целью поставки современного огнестрельного оружия, пулеметов с боеприпасами, зенитных

ракет, очковых приборов ночного видения и прочего вооружения движению ТОТИ, действующему на территории Шри-Ланки, для использования в борьбе с правительственными войсками Шри-Ланки. Три других ответчика признали себя виновными и были приговорены к наказанию. 14 декабря 2007 года Субанди был приговорен к 37 месяцам тюремного заключения и трём годам ограничения свободы. 3 января 2008 года Варатхараса был приговорен к 57 месяцам тюремного заключения, а 10 июля 2008 года Вотуло был приговорен к 30 месяцам тюремного заключения.

Ситуационное исследование 56 - связь с террористическими образованиями

В октябре 2012 года в соответствии с Исполнительным указом президента США №13224 Министерство финансов США внесло в списки лиц и организаций, поддерживающих терроризм, две ливанские благотворительные организации по причине того, что они находились под контролем, действовали от лица и предоставляли финансовую поддержку террористической организации «Хамас», включённой в списки в США. Базирующиеся в Бейруте организации «Аль-Вакфайя» и «Аль-Кудс» занимаются поддержкой семей воинов «Хамас» и заключённых, а также сбором средств на программы и проекты, осуществляемые на палестинских территориях и направленные на распространение влияния и власти террористической организации «Хамас».

«Аль-Вакфайя» была центральным звеном организации «Юнион оф Гуд», которая в ноябре 2008 года в соответствии с Исполнительным указом президента США №13224 была включена в списки лиц и организаций, поддерживающих терроризм, по причине того, что она находилась под контролем, действовала от лица и предоставляла финансовую поддержку террористической организации «Хамас», включённой в списки в США. «Аль-Вакфайя» была учреждена группировкой «Хамас» в 2000 году для оказания финансовой поддержки семьям террористов-членов «Хамас». Долгие годы организацию возглавляли руководители «Хамас», и несколько руководителей «Хамас» находятся в ней на главных ролях. «Аль-Вакфайя» содействовала сбору средств от имени «Хамас» и использовала свои связи с провайдерами услуг денежных переводов и коммерсантами Ближнего Востока для перевода средств в адрес «Хамас» в г. Газа. Переводя денежные средства в г. Газа, «Аль-Вакфайя» скрывает их происхождение, так что пожертвования выглядят как невинные благотворительные взносы. Часть средств, направляемых «Аль-Вакфайей» в адрес «Хамас», использовались военными агентами,

расходовались на финансирование инфраструктуры и операций «Хамас» на палестинских территориях.

Организация «Аль-Кудс» была учреждена членами «Хамас» в 2001 году в Бейруте с целью сбора средств на проекты «Хамас» в Иерусалиме под видом благотворительности. Руководство «Хамас» ведет все дела организации через членов «Хамас», состоящих в совете попечителей, совете директоров или других административных комитетах. Все документы, планы, бюджеты и проекты «Аль-Кудс» составляются должностными лицами «Хамас». Несколько ответственных сотрудников «Хамас», в том числе Муса Абу Марзук (Musa Abu-Marzuq) и Усама Хамдана (Usama Hamdan), включённые в списки террористов, являлись членами совета попечителей «Аль-Кудс». На конференции «Аль-Кудс» представителям было предложено считать себя неофициальными послами «Хамас» в соответствующих странах.

Ситуационное исследование 57 - связь с террористическими образованиями

Национальная НКО, занимающаяся культурной и религиозной деятельностью, включая управление религиозным учреждением, подала заявку на регистрацию в национальный орган, регулирующий деятельность НКО. При рассмотрении заявки у регулирующего органа возникли сомнения, так как заявленные виды и цели деятельности были туманными и, похоже, включали политическую деятельность. Кроме того, один из указанных руководителей был известен как лицо, осуществляющее деятельность в поддержку терроризма.

Разведывательная информация, касающаяся национальной безопасности, предоставленная регулирующему органу, свидетельствовала о том, что этот руководитель выезжал несколько раз за границу для поддержания связей с иностранными организациями, известными как прикрития для включённых в списки террористических организаций. Кроме того, этот руководитель был связан с несколькими другими национальными организациями, которые предположительно оказывали содействие в террористической деятельности. Сама НКО получала помощь в форме финансирования и оборудования от иностранных доноров, известных как сочувствующие террористическим организациям, включённым в списки, и, помимо этого, предоставляющие учебные и рекламные материалы.

Регулирующий орган ответил за заявку НКО, упомянув о своих сомнениях по поводу характера деятельности НКО и независимости НКО от иностранных

доноров. НКО была предоставлена возможность пояснить свою позицию по данным поводам, но ответа не последовало. Впоследствии этой НКО было отказано в регистрации.

Ситуационное исследование 58 - связь с террористическими образованиями

У давно зарегистрированной НКО, занимающейся культурной и гуманитарной деятельностью внутри страны и за рубежом, была аннулирована регистрация по причине непредоставления организацией обязательной отчётности национальному органу, регулирующему деятельность НКО. Впоследствии НКО подала повторную заявку на регистрацию.

Повторная заявка спровоцировала аудит деятельности НКО национальным регулирующим органом. После изучения повторной заявки и материалов аудита у регулирующего органа возникли сомнения по поводу смутно указанных видов деятельности, свидетельствующих скорее о политических, чем о гуманитарных намерениях. Изучение сведений из открытых источников и материалов проведенного аудита показало, что НКО играла роль национального филиала более крупной иностранной организации (головной организации), предположительно являющейся прикрытием нескольких иностранных террористических группировок. Почти всё финансирование НКО поступало из головной организации, зарплаты персонала обеспечивались головной организацией, и многие приглашенные ораторы присылались головной организацией.

Разведывательная информация, касающаяся национальной безопасности, предоставленная регулирующему органу, свидетельствовала о том, что данная НКО входила в сеть филиалов, связанных с международной головной организацией. Головная организация была известна своим активным участием в деятельности по вербовке новых членов террористических организаций. Кроме того, было известно, что программы и материальная часть для филиалов поставляются головной организацией. Анализ данных из открытых источников, а также разведывательная информация, касающаяся национальной безопасности, показали, что несколько директоров этой НКО активно участвовали в деятельности других иностранных организаций и предположительно оказывали содействие террористическим образованиям, включённым в списки. Одна из этих иностранных организаций и сама была включена в списки лиц и организаций, поддерживающих терроризм.

Регулирующий орган ответил на повторную заявку НКО, объяснив свои сомнения по поводу того, что НКО по сути находилась под контролем

иностранной головной организации, участвовала в программах, по характеру оказавшихся политическими, и предоставила недостаточно информации о своей деятельности. НКО была предоставлена возможность развеять сомнения по указанным поводам, но ответа не последовало. Впоследствии этой НКО было отказано в регистрации.

Ситуационное исследование 59 - связь с террористическими образованиями

НКО подала заявку на регистрацию в национальный орган, регулирующий деятельность НКО, указав в качестве своих основных целей культурную и религиозную деятельность. У регулирующего органа возникли подозрения, так как один из руководителей НКО одновременно являлся руководителем другой организации, предположительно поддерживающей террористическую деятельность. Кроме того, орган, регулирующий деятельность НКО, получил от представителя общественности информацию о нескольких подозрительных практиках ведения отчётности, используемых данной НКО. К ним относились ведение двух комплектов нормативных документов (один предъявлялся регулирующему органу, а второй - общественности), запрет на вступление в совет директоров для всех, за исключением небольшой группы людей, а также отказ от ведения каких-либо протоколов заседаний.

Национальный регулирующий орган изложил свои сомнения НКО, заметив, что эти вопросы необходимо прояснить до регистрации, и дал НКО возможность развеять указанные сомнения. Но НКО не ответила, фактически отозвав свою заявку на регистрацию.

Ситуационное исследование 60 - связь с террористическими образованиями (приведено в главе 4)

Национальная (местная) НКО получила крупную сумму денег от зарубежной НКО, работавшей в зоне конфликта. Руководитель местной НКО попытался снять большую часть денег наличными. После того, как банк посоветовал ему не делать этого, деньги были сняты через банкомат. Крупные суммы наличных денег снимались также лицом, не связанным с НКО.

В этой связи банк, в котором у местной некоммерческой организации был открыт счёт, направил в ПФР сообщение о подозрительной операции. В ходе расследования, проведённого национальным ПФР, выяснилось, что зарубежная НКО имела связи с образованием, включённым в списки террористических организаций. Помимо этого, было установлено, что один из руководителей национальной НКО являлся также заметной фигурой в

иностранным вооружённым формировании, связанном с зарубежной террористической группировкой.

Ситуационное исследование 61 - связь с террористическими образованиями

НКО подала заявку на регистрацию в национальный регулирующий орган, указав, что целью её деятельности является оказание гуманитарной помощи жертвам иностранного конфликта и содействие беженцам в местной интеграции. После рассмотрения заявки у регулирующего органа возникли сомнения, так как некоторые виды и цели деятельности были слишком туманными и не соотносились с благотворительными целями. НКО сообщила, что её виды и цели деятельности идентичны видам и целям деятельности родственной организации, которая была зарегистрирована ранее. НКО изменила цели и задачи своей деятельности и была зарегистрирована, однако регулирующий орган продолжил наблюдение за ней.

В силу общей обеспокоенности террористической деятельностью, проистекающей из указанного иностранного конфликта, позднее регулирующий орган начал изучать деятельность нескольких высокорисковых организаций, осуществляющих деятельность в зоне конфликта. Анализ обязательной отчетности НКО показал, что фактически НКО располагалась в одном и том же месте, что и её родственная организация, и у этих организаций были по крайней мере два общих руководителя. В отчете национального органа разведки и безопасности говорилось, что родственная организация предположительно являлась прикрытием для зарубежной террористической группировки, действовавшей вне зоны конфликта. Кроме того, согласно полученным данным, касающимся национальной безопасности, один из общих руководителей предположительно являлся национальным лидером зарубежной террористической группировки.

Регулирующий орган начал аудит НКО и обнаружил несоблюдение требований в нескольких областях. НКО перевела 20 000 долларов США иностранным организациям или гражданам, находящимся в зоне конфликта и не являющимся законными получателями средств. Кроме того, у НКО не были отражены в отчетности переведённые 10 000 долларов США, и вопрос о конечных получателях этих средств оставался открытым. А также НКО не вела протоколов заседаний совета директоров, и возникали вопросы о прозрачности принятия решений внутри организации.

Так как НКО уже начала реформировать некоторые административные практики и заменила несколько руководителей, ей удалось избежать

аннулирования регистрации, но пришлось заключить с регулирующим органом соглашение о соблюдении требований, обеспечивающее строгое соблюдение стандартов надлежащей проверки клиентов и подачи отчётности.

Ситуационное исследование 62 - связь с террористическими образованиями (приведено в главе 4)

Некоммерческая организация, занимающаяся гуманитарной деятельностью в зоне конфликта за рубежом, обратилась к национальному регулирующему органу с просьбой о её регистрации. При рассмотрении поданной заявки сомнение регулирующего органа было вызвано тем фактом, что некоторые цели и виды деятельности этой НКО выходили за рамки предписанной законом деятельности. Кроме того, зарубежные организации, являвшиеся партнёрами НКО в зоне конфликта за рубежом, не были законными получателями помощи.

При рассмотрении заявки, поданной НКО, регулирующий орган запросил и получил разведывательную информацию, касающуюся национальной безопасности. Согласно этой информации НКО подозревалась в том, что выступает в роли местной подставной организации, служащей прикрытием для террористической группировки, действующей в зоне конфликта за рубежом. Было установлено, что НКО собирается передать ресурсы законными средствами ряду организаций, действующих в зоне конфликта. Некоторые из этих зарубежных организаций входили в инфраструктуру указанной террористической организации, фигурирующей в списках.

Два зарубежных партнёрских органа также предоставили информацию, которая была использована регулирующим органом при рассмотрении заявки. Один зарубежный партнёр сообщил, что в отношении этой НКО в его юрисдикции проводилось расследование в связи с террористической деятельностью.

Регулирующий орган сообщил некоммерческой организации о своих сомнениях. НКО попыталась снять некоторые вопросы, поднятые регулирующим органом. В частности, она открыла своё отделение в зоне конфликта за рубежом, попытавшись продемонстрировать таким образом, что осуществляет более тщательный контроль за распределением ресурсов и реализацией программ. Однако дальнейшее расследование, проведённое регулирующим органом, показало, что основные риски так и не были устранены, о чём было сообщено некоммерческой организации.

В результате расследования и административных мер, принятых регулирующим органом, НКО отозвала свою заявку о регистрации. Данные и результаты анализа, проведённого регулирующим органом, были переданы органам национальной безопасности в целях содействия проведению ими собственного расследования.

Ситуационное исследование 63 - связь с террористическими образованиями

НКО подала заявку на регистрацию в национальный орган, регулирующий деятельность НКО, утверждая, что её целями является оказание гуманитарных услуг местным и иностранным сообществам. Название НКО было идентично названию более крупной организации, осуществляющей деятельность в зоне конфликта за рубежом с несколькими действующими террористическими группировками. НКО заключила соглашение с этой иностранной организацией в целях финансирования деятельности за рубежом в этой зоне конфликта. НКО была зарегистрирована и работала на протяжении нескольких лет. Однако НКО подверглась аудиторской проверке, и впоследствии её регистрация была аннулирована по административным причинам, а именно – организация не предоставляла обязательную отчётность национальному регулирующему органу.

НКО обратилась за повторной регистрацией, и заявка была направлена регулирующим органом для дальнейшего изучения по причине аннулирования предыдущей регистрации. Сомнения регулирующего органа были вызваны тем, что в заявке виды деятельности были указаны туманно, особенно осуществляемые совместно с более крупным иностранным партнёром, а также тем, что НКО не могла обеспечить адекватный контроль средств, направляемых ею за границу. Регулирующий орган запросил у НКО и получил более подробную информацию по обоим указанным пунктам.

Тем временем регулирующий орган получил от национального ПФР данные о финансовой деятельности той же самой НКО и о её трёх основных руководителях. Согласно данным финансовой разведки, у НКО были связи с национальными образованиями, подозреваемыми в поддержке иностранных террористических организаций. Однако по-прежнему основное сомнение регулирующего органа было связано с тем, что НКО не могла обеспечить адекватный контроль средств, направляемых ею за границу. По этой причине в регистрации было отказано.

Ситуационное исследование 64 - связь с террористическими образованиями

По данным правоохранительных органов, лица, связанные с одной из национальных НКО, вступили в преступный сговор с целью совершения террористического акта на родной земле. Как сообщалось, один из близких родственников заговорщиков был основателем этой НКО, и имелись подозрения в использовании НКО в нелегальных целях.

Национальный орган регулирования, воспользовавшись своими полномочиями, заморозил счета НКО в отечественных банках. Также орган регулирования попросил руководителей НКО предоставить информацию о зарубежных активах организации.

Несмотря на предположение органов разведки и безопасности о возможном переводе средств НКО за рубеж в целях использования в нелегальных целях, орган регулирования не обнаружил прямых доказательств того, что руководители НКО расходовали средства организации на нелегальные или неблаготворительные цели. Однако орган регулирования пришел к заключению, что руководители НКО не смогли доказать, что они в достаточной мере управляют и контролируют средства, пересылаемые в два иностранных государства. В целом НКО осуществляла контроль в очень ограниченном объеме. Зачастую руководители были сильно зависимы от реакции третьих сторон, находящихся за рубежом, в том числе от лиц, получающих средства.

В конечном счёте руководители НКО были неспособны надлежащим образом удостовериться в том, что средства, пересылаемые в другие страны, использовались законно и в соответствии с целями НКО, как того требует закон.

Ситуационное исследование 65 - связь с террористическими образованиями

В августе 2013 года в соответствии с Исполнительным указом президента США №13224 Министерство финансов США внесло в списки лиц и организаций, поддерживающих терроризм, медресе Джамия Талим-Уль-Куран-Вал-Хадит (Jamia Taleem-Ul-Quran-Wal-Hadith Madrassa), также известное как медресе Ганж (Ganj Madrassa), по причине того, что оно находилось под контролем, действовало от лица и предоставляло финансовую поддержку организации «Аль-Каида» и другим включённым в списки террористическим образованиям. Медресе Ганж - школа в г. Пешавар, Пакистан, основанная как центр обучения, а также в целях содействия привлечению средств для

финансирования террористических организаций, включенных ООН и США в соответствующие списки, таких как «Аль-Каида», «Лашкар-э-Тайба» и «Талибан». Деятельность медресе Ганж иллюстрирует то, как террористические группировки, такие как «Аль-Каида», «Лашкар-э-Тайба» и «Талибан», подрывают легальные на вид учреждения, например, религиозные учебные заведения, заставляя их тратить благотворительные пожертвования, собранные на образование, на обучение террористов и насильственные действия. Эта акция не была направлена на все медресе, которые зачастую играют важную роль в повышении грамотности, оказании гуманитарной помощи и способствуют развитию во многих регионах мира; было выявлено одно медресе, оказывающее поддержку терроризму и финансированию терроризма.

Медресе Ганж находится под контролем куратора «Аль-Каиды», включенного в списки в США, по имени Фазеел-Тул Шейх Абу Мохаммед Амеен аль-Пешавари (Fazeel-A-Tul Shaykh Abu Mohammed Ameen Al-Peshawari), также известного как Шейх Аминулла (Shaykh Aminullah). В соответствии с Исполнительным указом президента США №13224 Шейх Аминулла был включён в списки лиц и организаций, поддерживающих терроризм, в США по причине того, что он находился под контролем, действовал от лица и предоставлял финансовую поддержку включённым в списки террористическим организациям, и в 2009 году он был включён в списки лиц и организаций, поддерживающих терроризм, Организацией Объединённых Наций за оказание материальной поддержки «Аль-Каиде» и «Талибану».

Медресе Ганж играет роль центра обучения террористов, в котором под видом религиозного образования обучают террористической и повстанческой деятельности. В некоторых случаях студентов обучают изготовлению бомб и готовят террористов-смертников. Шейх Аминулла перенаправляет пожертвования, предназначенные для школы, террористическим группировкам, таким как «Талибан», которые пускали эти средства на финансирование продолжающихся насильственных действий в Афганистане.

Ситуационное исследование 66 - связь с террористическими образованиями

На счёт одной национальной НКО регулярно поступали крупные денежные взносы и электронные денежные переводы от международных НКО, базирующихся в иностранных государствах. После этого деньги немедленно переводились на счета других НКО в иностранных государствах.

Согласно информации, предоставленной национальному ПФР зарубежными властями, и национальная, и международная НКО, как и общий основатель этих организаций, были причастны к связанному с терроризмом расследованию, проведённому правоохранными органами в иностранной юрисдикции. Кроме того, счета международной НКО были заморожены.

Анализ, проведенный ПФР, показал, что международная НКО осуществляла деятельность внутри страны через национальную НКО. ПФР передало дело в прокуратуру. В результате проведенного расследования обе НКО были включены в списки лиц и организаций, поддерживающих терроризм.

Ситуационное исследование 67 - связь с террористическими образованиями

Международная НКО, штаб-квартира которой находилась внутри страны, в качестве прикрытия предоставляла социальные услуги, фактически занимаясь сбором средств и предоставляя материальные ресурсы террористической организации. Оказывая ограниченный набор социальных услуг, НКО направляла большую часть усилий на деятельность в поддержку терроризма.

Средства, собранные в поддержку террористической деятельности, распределялись среди членов террористической организации на оперативные нужды, а также расходовались на зарплаты и ссуды. Материальные ресурсы, предоставляемые в поддержку террористической деятельности, включали военное оборудование и средства связи, такие как ракеты класса «земля-воздух», автоматические винтовки, беспилотные летательные аппараты, программное обеспечение для проектирования подводных лодок и боевых кораблей, навигационные приборы GPS, радио- и спутниковое оборудование, очковые приборы ночного видения.

Для сбора средств внутри страны и в международном масштабе НКО использовала добровольные и принудительные пожертвования, устраивала мероприятия по сбору средств и продавала различные товары, такие как карты для мобильных телефонов. И только небольшой процент собранных средств расходовался на социальные услуги. Основная часть денег тратилась на финансирование терроризма.

В результате расследования, включающего анализ данных финансовой разведки, выяснилось, что НКО и её международные филиалы использовали сеть личных и деловых банковских счетов, а также наличные деньги, чеки и услуги неофициальных поставщиков расчётно-кассовых услуг для перевода

средств в целях поддержки террористической деятельности. По результатам расследования банковские счета НКО были заморожены, а регистрация НКО внутри страны была аннулирована.

Ситуационное исследование 68 - связь с террористическими образованиями (приведено в главе 6)

В июне 2005 года Фонд развития исламского общества Северной Америки (ИФР) был зарегистрирован в качестве благотворительной организации Канадским налоговым агентством (КНА), которое является национальным органом регулирования деятельности благотворительных организаций. Основными целями зарегистрированного ИФР являлись распространение религии путём создания и управления деятельностью религиозных учреждений в Канаде, а также оказание содействия бедным слоям населения путём предоставления финансовой помощи нуждающимся людям в Канаде.

В январе 2011 года в средствах массовой информации появились подробности независимой внутренней проверки, проведённой в Исламском обществе Северной Америки (ИОСА), которая являлась головной организацией ИФР. Результаты проверки вызвали серьёзную озабоченность по поводу якобы незаконного использования ИОСА ресурсов, в частности, в связи с переводом денежных средств ненадлежащим получателям, неправомерной выдачи расписок в получении пожертвований и выделением крупных ресурсов на деятельность, запрещённую канадским законодательством о регистрации благотворительных организаций. Кроме того, существенные ресурсы передавались другой канадской некоммерческой организации – Канадскому фонду помощи Кашмиру (КФПК), вероятно, для проведения работы в Кашмире.

В декабре 2011 года Канадское налоговое агентство провело проверку деятельности ИФР. В ходе проверки было установлено, что ИФР заключил соглашение о финансировании с КФПК и её родственной организацией, Кашмирско-канадским советом (ККС), с целью направления собранных средств пакистанской НКО, именуемой Организация помощи кашмирским мусульманам (ОПКМ). В рамках этого соглашения ККС/КФПК занимались сбором средств для «оказания помощи» в Кашмире, а ИФР выдавала донорам официальные расписки о получении пожертвований и передала собранные средства в сумме, превышающей 250 000 долларов США, Организации помощи кашмирским мусульманам (ОПКМ). Эти деньги передавались напрямую, либо через ККС/КФПК. В ходе проверки Фонда развития

исламского общества Северной Америки (ИФР) его руководители заявили, что ничего не знали ни о ОПКМ, ни о конкретной деятельности, на финансирование которой направлялись денежные средства. Кроме того, выдача вышеупомянутых расписок в получении пожертвований запрещена канадскими нормативными актами. Помимо этого, ИФР не осуществлял руководство или контроль над направляемыми денежными средствами и не мог обосновать характер программ, на реализацию которых выделялись и направлялись его ресурсы.

Анализ электронных документов ИФР позволил Канадскому налоговому агентству установить, что документация, якобы подтверждающая наличие контроля со стороны ИФР над кашмирскими проектами, была сфальсифицирована. Например, криминалистический анализ фотографий, демонстрирующих управление и контроль Фонда развития исламского общества Северной Америки (ИФР) над деятельностью, осуществляемой в Кашмире, показал, что эти фотографии были подделаны с помощью цифровых технологий путём вставки в них вывески с названием ИФР.

В ходе поиска и анализа материалов Канадское налоговое агентство выяснило, что Организация помощи кашмирским мусульманам (ОПКМ) является благотворительным крылом движения «Джамаат-и-Ислами» (Jamaat-e-Islami) – политической организации, оспаривающей власть Индии над штатом Джамму и Кашмир, в том числе с помощью активных действий своего военизированного крыла – организации «Хизбул Муджахидин» (Hizbul Mujahideen). «Хизбул Муджахидин» включена в списки террористических образований Советом Европейского Союза и объявлена Министерством внутренних дел Индии запрещённой террористической организацией в соответствии с Законом «О (предотвращении) незаконной деятельности» от 1967 года.

Учитывая, что одни и те же лица являлись руководителями ОПКМ и «Джамаат-и-Ислами», участвовали в создании организации «Хизбул Муджахидин» и контролировали её деятельность на высшем уровне, а также принимая во внимание многочисленные публичные заявления многих из этих лиц в поддержку вооруженного движения в Кашмире, КНА выразило озабоченность тем, что ресурсы ИФР могут использоваться для поддержки политической деятельности организации «Джамаат-и-Ислами» и/или её военизированного крыла «Хизбул Муджахидин».

По итогам проведённой проверки регистрация Фонда развития исламского общества Северной Америки (ИФР) была аннулирована в сентябре 2013 года. Аннулирование регистрации этой НКО сопровождалось многочисленными

публикациями в средствах массовой информации в Канаде, США и Индии. Впоследствии веб-сайт Фонда развития исламского общества Северной Америки также был закрыт.

Примечание:

Данное ситуационное исследование было подготовлено только по материалам из открытых источников, и при его составлении не использовались никакие ответы стран на вопросник. См. письмо Канадского налогового управления в адрес ИФР с требованием обеспечить надлежащее управление в организации от 28.05.2013:

www.thestar.com/news/canada/2013/07/25/star_investigation_federal_audit_raises_concern_that_canadian_charity_funded_terror.html.

Ситуационное исследование 69 - связь с террористическими образованиями

Несколько иностранных граждан открыли банковские счета от имени двух региональных частных компаний и одной национальной НКО. Эти компании и НКО были связаны с кинопроизводством и сектором электросвязи. Указанные граждане были внесены в списки как руководители или штатные сотрудники всех трёх организаций.

Две компании и национальные НКО получили крупные вклады от иностранных граждан в сумме до нескольких миллионов долларов США. Часть этих денег была переведена международными переводами другим организациям, занимающимся кинопроизводством.

Согласно информации, предоставленной правоохранительными органами, некоторые из указанных граждан были связаны с организациями, занимающимися террористической деятельностью. Расследование показало, что средства, используемые для финансирования НКО и частных компаний, вероятно, происходили из организаций, занимающихся террористической деятельностью.

Дело было передано судебным органам для дальнейшего расследования.

Ситуационное исследование 70 - связь с террористическими образованиями

Национальный орган, регулирующий деятельность НКО, начал расследование после сообщений прессы о том, что национальная НКО была связана с террористической организацией. Утверждалось, что национальная НКО якобы переводила средства иностранным НКО, работающим в регионе, где, как известно, осуществляла свою деятельность террористическая организация.

Эти иностранные НКО являлись частью террористической организации и её политического крыла и поддерживали деятельность, связанную с терроризмом, включая идеологическую обработку детей и пропаганду вооружённого экстремизма. Кроме того, утверждалось, что эти иностранные НКО якобы предоставляли ресурсы семьям террористов-смертников, а не распределяли ресурсы на благотворительные нужды.

Согласно другому сообщению, один из руководителей национальной НКО посещал собрания упомянутого политического крыла террористической организации и делал публичные заявления в поддержку вооруженного экстремизма. Кроме того, национальная НКО была связана со второй национальной НКО, президент которой предположительно высказывался в поддержку террористических актов, совершаемых смертниками.

В отношении национальной НКО орган регулирования уже проводил расследование. Оно основывалось на сообщениях о том, что эта национальная НКО финансировала террористическую организацию и имела связи с некоторыми бывшими боевиками, связанными с политической партией, которая считалась политическим крылом одной из террористических организаций. Однако в ходе расследования не было обнаружено доказательств использования пожертвований, совершённых в пользу НКО, для поддержки террористической или политической деятельности.

Аналогично, более позднее расследование регулирующего органа не выявило достаточных доказательств в пользу верности сообщений СМИ о причастности национальной НКО к террористической деятельности. Однако в ходе расследования было обнаружено, что руководители национальной НКО не выполняли должным образом свои обязанности и обязательства в отношении надлежащей проверки и процедур мониторинга своих иностранных партнёров.

Для устранения обнаруженных недостатков национальной НКО было предложено сформулировать положения, задающие критерии выбора получателей благотворительных средств, и убедиться, что иностранные партнерские НКО строго соответствуют этим критериям. И, наконец, национальной НКО было предъявлено требование отсоединиться от второй национальной НКО по причине наличия связей между этой второй НКО и включённой в списки организацией.

Ситуационное исследование 71 - связь с террористическими образованиями

НКО подала заявку на регистрацию в национальный регулирующий орган, указав, что её деятельностью является помощь беженцам из зоны конфликта. В ходе анализа заявки, поданной НКО, регулирующий орган запросил и получил разведывательную информацию, касающуюся национальной безопасности. Согласно этой информации, несколько руководителей НКО были связаны с иностранной террористической организацией, включённой в списки. На основании этих же данных было обнаружено, что НКО базировалась в том же месте и имела тех же директоров, что и предположительно прекратившая своё существование организация, которая, как было известно, предоставляла ресурсы той же самой террористической организации.

Кроме того, анализ заявки, проведённый регулирующим органом, выявил несколько других проблем, включая неясно изложенные программы и виды деятельности, а также противоречивые или неточные заявления о связях НКО с другими организациями. На основании анализа заявки и возникших сомнений регулирующий орган отказал этой НКО в регистрации.

Ситуационное исследование 72 – связь с террористическими образованиями

Некоммерческая организация подала заявку на регистрацию в национальный орган, отвечающий за регулирование деятельности НКО, указав, что её целями являются оказание поддержки беженцам, спасающимся от гражданской войны за рубежом, которые переехали в страну нахождения НКО, а также тем, кто продолжает оставаться в зоне конфликта.

При рассмотрении заявки у регулирующего органа вызвал сомнения тот факт, что эта НКО не указала род своей деятельности и, в частности, не разъяснила характер своих операций за рубежом. Регулирующий орган несколько раз запрашивал дополнительную информацию у указанной НКО относительно её целей и видов деятельности. Однако НКО предоставила скудную информацию о своей деятельности и несколько раз указывала различные цели своей работы. Хотя НКО постоянно пересматривала цели своей деятельности, она каждый раз указывала, что нацелена на проведение работы в зоне конфликта. В этой связи регулирующий орган заподозрил, что основной целью этой некоммерческой организации является деятельность в зоне конфликта. Расследование, проведённое регулирующим органом, подтвердило, что НКО использовалась в качестве канала финансирования, после того, как в ходе проверки связанной с ней организации были обнаружены расписки, указывающие на то, что НКО передавала финансовые средства отделению

зарубежной террористической организации, действующей в зоне конфликта.

Параллельное расследование, проводимое органами национальной безопасности, установило, что указанная некоммерческая организация служила прикрытием для зарубежной террористической организации, действующей в зоне конфликта. Также выяснилось, что руководитель НКО являлся местным представителем этой террористической организации. Кроме того, по информации органов национальной безопасности, эта НКО выступала в роли связного центра для ещё двух террористических образований, действовавших за рубежом. Эта информация, касающаяся национальной безопасности, была передана регулирующему органу. Однако и без этой информации регулирующий орган пришёл к выводу, что указанная некоммерческая организация не соответствует требованиям для её регистрации.

По результатам проведённого расследования регулирующий орган сообщил НКО, что её вряд ли зарегистрируют, если только не будут существенным образом изменены её цели, и она не предоставит дополнительную информации о своей деятельности. После этого, некоммерческая организация отозвала свою заявку на регистрацию.

Ситуационное исследование 73 – связь с террористическими образованиями

Основатель национальной (местной) некоммерческой организации, являлся владельцем малого предприятия. Этот человек контролировал предприятие и имел личный счёт в банке «А». Остатки средств на счёте компании были переведены на личный счёт указанного человека и сняты наличными деньгами. Это послужило причиной того, что банк «А» направил СПО в национальное подразделение финансовой разведки.

Иностранец, проживавший в той же стране, поддерживал связь с указанным малым предприятием и имел личный счёт в банке «Б». Этот человек вносил наличные деньги на свой счёт в банке «Б», а затем отдавал распоряжение о направлении этих денежных средств электронными банковскими переводами в адрес другой организации, расположенной в зоне конфликта за рубежом. Невнятное объяснение и обоснование цели таких переводов денежных средств заставили банк «Б» направить СПО в национальное подразделение финансовой разведки.

В ходе расследования, проведённого ПФР, выяснилось, что со счёта малого предприятия несколько раз были осуществлены переводы денежных средств

на личный счёт вышеуказанного иностранного гражданина, которые после поступления снимались наличными деньгами. По результатам анализа, проведённого ПФР, было установлено, что снятие денежных средств со счёта малого предприятия совпадало по времени и суммам с депонированием денег на счёт иностранного гражданина.

Согласно информации, полученной от правоохранительных органов, основателем НКО и владельцем малого предприятия являлся активный член террористической организации. Правоохранительные органы также подтвердили наличие информации, полученной в ходе расследования, о том, что малое предприятие замешано в фальшивомонетничестве. Следователи пришли к выводу, что денежные средства, направлявшиеся со счёта малого предприятия через счёт иностранного гражданина в зону конфликта, возможно, являлись доходами от незаконной деятельности и, в конечном итоге, использовались для финансирования деятельности зарубежной террористической организации.

Ситуационное исследование 74 – связь с террористическими образованиями

Некоммерческая организация подала заявку на регистрацию в национальный орган, отвечающий за регулирование деятельности НКО, для осуществления якобы гуманитарной деятельности внутри страны. При рассмотрении заявки орган регулирования обратил внимание на то, что цели и виды деятельности этой НКО были сформулированы весьма расплывчато, что давало возможность этой организации заниматься деятельностью отличной от благотворительной. Внимание регулирующего органа также привлёк внимание тот факт, что НКО намеревалась работать исключительно среди членов диаспоры, эмигрировавшей из зоны конфликта за рубежом. Кроме того, согласно информации из открытых источников, указанная некоммерческая организация имела связи с лицами, поддерживающими террористическую организацию.

Регулирующий орган получил информацию, касающуюся национальной безопасности, согласно которой, по крайней мере, два руководителя НКО являлись известными сторонниками включённой в списки террористической организации, действовавшей в той же самой зоне конфликта. Было установлено, что один из руководителей этой НКО является родственником высокопоставленного члена политического крыла указанной террористической организации. Также выяснилось, что этот руководитель имел связи с лицами, занимавшимися финансированием терроризма. По

имеющейся информации, второй руководитель был связан с рядом других организаций, которые подозревались в поддержке той же самой включённой в списки террористической организации.

Регулирующий орган отправил ответ на полученную от НКО заявку, указав, что заявленные ею цели являются весьма расплывчатыми или слишком широкими, что даёт ей возможность заниматься политической деятельностью. Некоммерческой организации предложили уточнить эти вопросы, но ответа так и не было получено. В результате НКО не была зарегистрирована.

ЗЛОУМЫШЛЕННОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРОГРАММ

Ситуационное исследование 75 - злоумышленное использование программ (приведено в Главе 3)

В открытых источниках появились отрицательные отзывы о национальной (местной) некоммерческой организации в связи с предполагаемым оправданием действий террористов-смертников на вебсайте этой НКО.

Анализ вебсайта этой НКО, проведённый национальным органом, отвечающим за регулирование деятельности некоммерческих организаций, показал, что НКО опубликовала список «мучеников», включая нескольких террористов-смертников. После вмешательства регулирующего органа, материалы неподобающего содержания были удалены с сайта.

Расследование, проведённое регулирующим органом, выявило ненадлежащие процедуры управления и неэффективную систему управления рисками у этой НКО. Некоммерческая организация получила указание пересмотреть свою структуру управления для более эффективного снижения рисков, которым она подвержена.

Ситуационное исследование 76 - злоумышленное использование программ

Национальная (местная) некоммерческая организация была создана с целью реализации образовательных, религиозных и культурных программ. Однако при рассмотрении заявки о регистрации, поданной этой НКО, у регулирующего органа возникли подозрения, что НКО скрыла, что одной из её целей является поддержка зарубежного террористического движения. В конце концов, некоммерческая организация была зарегистрирована, однако её деятельность была поставлена под контроль.

Последующая проверка установила, что указанная НКО в ряде случаев не может отчитаться о происхождении или конечном использовании своих ресурсов. По результатам анализа информации из открытых источников возникли дополнительные подозрения, что эта НКО занималась политической деятельностью в поддержку зарубежной террористической группировки. Информация, полученная от правоохранительных органов, указывала на то, что НКО занималась деятельностью в поддержку террористического движения, а согласно данным, предоставленным органами национальной безопасности, несколько директоров этой НКО были связаны с зарубежными террористическими группировками.

На основании этих фактов регистрация НКО была аннулирована, а национальный регулирующий орган передал материалы этого дела в правоохранительные органы и органы национальной безопасности для проведения ими собственных расследований.

Ситуационное исследование 77 - злоумышленное использование программ

Национальный орган, отвечающий за регулирование деятельности НКО, начал расследование после появления в средствах массовой информации данных о том, что руководство национальной (местной) некоммерческой организации, созданной для осуществления образовательных и просветительских программ, якобы осуществляется высокопоставленными членами и активистами группировки, проповедующей воинствующий экстремизм. По сообщениям, эти люди использовали школы НКО для распространения и пропаганды экстремизма, что, как было известно, приводило к актам насилия.

Регулирующий орган получил и рассмотрел информацию из различных источников, включая данные, предоставленные средствами массовой информации в доказательство своих разоблачений, а также информацию, переданную самой некоммерческой организацией, и материалы, предоставленные советом по образованию.

Расследование, проведённое регулирующим органом, установило, что один из руководителей НКО ранее являлся членом организации, исповедующей радикальные идеи воинственного толка. Однако указанный руководитель НКО вышел из этой организации за несколько лет до этого и более не разделял некоторые политические взгляды радикальной организации.

Регулирующий орган также выяснил, что один из руководителей НКО был женат на женщине, представлявшей радикальную организацию в средствах

массовой информации. Однако после опубликования соответствующих материалов в прессе эти представительские функции были также прекращены.

Ситуационное исследование 78 - злоумышленное использование программ (приведено в Главе 3)

Некоммерческая организация занималась религиозной и просветительской деятельностью исключительно внутри страны и не осуществляла никаких операций за рубежом. Однако по данным, предоставленным национальным ПФР, эта НКО получила более 13 000 долларов США от зарубежной организации, о которой имелись сведения, что она оказывает поддержку иностранной террористической группировке.

Дальнейшее изучение информации из открытых источников показало, что просветительские программы этой НКО поддерживали идеологию, исповедуемую несколькими зарубежными террористическими группировками. В этой связи возникли подозрения и опасения, что эта идеология используется в целях вербовки новых членов и сторонников террористической организации. В дальнейшем выяснилось, что выпускник школы этой НКО был обвинён в террористических преступлениях в другой стране. Этот бывший учащийся также встречался с рядом других лиц, которые позднее были осуждены за преступления террористической направленности.

Национальный регулирующий орган провёл проверку этой некоммерческой организации, в ходе которой было установлено, что НКО не имеет отчётности в отношении большей части своих доходов и расходов. По результатам проверки регистрация этой НКО была аннулирована.

Ситуационное исследование 79

Согласно информации, переданной правоохранительными органами национальному органу, отвечающему за регулирование деятельности НКО, на вебсайте национальной (местной) НКО содержались материалы радикального характера, которое могли быть направлены на пропаганду насилия.

Правоохранительные органы не имели возможности напрямую провести проверку этой некоммерческой организации. Однако благодаря контактам и работе регулирующего органа с данной организацией выяснилось, что эта НКО недостаточно контролировала содержание материалов, публикуемых на

её сайте. По распоряжению регулирующего органа некоммерческая организация удалила материалы сомнительного характера со своего сайта.

СОДЕЙСТВИЕ ВЕРБОВКЕ

Ситуационное исследование 80 - содействие вербовке (приведено в Главе 3)

Четвёртого ноября 2010 года в соответствии с распоряжением правительства США №13224 фонд «Аль Рехмат Траст» (некоммерческая организация, осуществляющая свою деятельность в Пакистане) был включён в списки организаций, поддерживающих терроризм. Причиной стало то, что эта НКО находилась под контролем, действовала от лица и предоставляла финансовую поддержку включённым в списки террористическим организациям, в том числе «Аль-Каиде» и другим связанным с ней организациям.

Фонд «Аль Рехмат Траст» был создан в качестве прикрытия в целях содействия деятельности и сбора средств для организации «Джаиш-е-Мохаммад», включённой ООН в списки террористических образований. После того, как «Джаиш-е-Мохаммад» (террористическая группировка, расположенная в Пакистане и включённая в списки террористических организаций в соответствии с Резолюцией СБ ООН №1267) была запрещена в Пакистане в 2002 году, она стала использовать фонд «Аль Рехмат Траст» в качестве прикрытия для своей деятельности. Фонд «Аль Рехмат Траст» оказывал содействие военным операциям на территории Афганистана и Пакистана, в том числе предоставлял финансовую и логистическую помощь и поддержку иностранным боевикам, воевавшим в обеих странах. В начале 2009 года несколько известных членов фонда «Аль Рехмат Траст» занимались вербовкой студентов для осуществления террористической деятельности в Афганистане. Помимо этого, фонд «Аль Рехмат Траст» занимался сбором средств для группировки «Джаиш-е-Мохаммад», в том числе для обучения и идеологической обработки боевиков в мечетях и медресе. В начале 2009 года фонд «Аль Рехмат Траст» начал реализацию в Пакистане программы, направленной на оказание поддержки членам семей убитых или арестованных боевиков. Кроме того, в начале 2007 года фонд «Аль Рехмат Траст» занимался сбором средств от лица организации «Кхудам-уль-Ислам» (одно из названий группировки «Джаиш-е-Мохаммад»).

Фонд «Аль Рехмат Траст» также оказывал финансовую и иную поддержку движению «Талибан», включая финансовую помощь талибским боевикам, раненым в Афганистане.

Ситуационное исследование 81 - содействие вербовке

Было установлено, что национальная (местная) некоммерческая организация организовывала и предоставляла помещения для проведения мероприятий и встреч, в которых принимали участие агитаторы, известные своей пропагандой воинствующего экстремизма. На эти мероприятия приходили сотни слушателей, а сами встречи и мероприятия освещались в средствах массовой информации.

После устранения конфликтной ситуации силами нескольких национальных государственных органов национальный орган, отвечающий за регулирование деятельности НКО, начал расследование. По результатам расследования был сделан вывод, что эта некоммерческая организация ненадлежащим образом проводила оценку приглашаемых ораторов и организацию мероприятий. После соответствующей работы, проведённой регулирующим органом с этой НКО, она прекратила заниматься подобной деятельностью, а её руководители обещали пересмотреть процедуры и порядок внутреннего управления.

Деятельность данной НКО до сих приостановлена, а сама некоммерческая организация находится на мониторинге регулирующего органа.

Ситуационное исследование 82 - содействие вербовке

Некоммерческая организация, занимавшаяся культурной, религиозной и образовательной деятельностью, организовывала и предоставляла помещения для проведения мероприятий и встреч. Она привлекла внимание национального органа, отвечающего за регулирования сектора НКО, когда предоставила, по требованию этого регулирующего органа, информацию о пересмотренных целях своей деятельности. Регулирующий орган отметил, что новые цели деятельности НКО были сформулированы весьма расплывчато и неконкретно.

Кроме того, исследование материалов из открытых источников позволило установить, что генеральный директор этой некоммерческой организации выступал с заявлениями и речами в поддержку насильственных действий, а также направленных на содействие вербовке сторонников для совершения актов насилия и унижающих достоинство других этнических и религиозных групп. Данная некоммерческая организация пригласила оратора, которому было запрещено выступать на других мероприятиях по причине высказываний аналогичного толка. Получив уведомление об этих вызывающих

озабоченность фактах, некоммерческая организация предоставила пересмотренные цели своей деятельности и указала, что прекратила отношения с вышеуказанным директором и оратором.

В свою очередь, регулирующий орган провёл проверку НКО и заключил с ней соглашение, предусматривающее обеспечение более строгого порядка отчётности и ответственности за её деятельность.

Ситуационное исследование 83 - содействие вербовке

Некоммерческая организация, осуществляющая гуманитарную и культурную деятельность внутри страны и за рубежом, подала заявку на регистрацию в национальный орган, отвечающий за регулирование сектора НКО. При рассмотрении заявки регулирующий орган отметил, что цели и виды деятельности НКО были изложены весьма туманно и расплывчато, что оставляло возможность заниматься деятельностью, не соответствующей установленным требованиям. После того, как НКО не смогла устранить эти замечания, ей было отказано в удовлетворении заявки о регистрации.

Кроме того, согласно полученной информации, касающейся национальной безопасности, учреждения данной НКО использовались для проведения встреч сторонников включённой в списки террористической организации. Один из бывших членов совета директоров этой НКО, который также выступал по приглашению, был известен тем, что участвовал в деятельности, содействовавшей вербовке сторонников для проведения актов насилия.

Некоторое время спустя регулирующий орган получил заявку на регистрацию от ещё одной НКО, название которой совпадало с названием первой организации. Новая НКО собиралась заниматься аналогичной деятельностью, которая, опять же, была сформулирована весьма расплывчато. Исследование и анализ, проведённые регулирующим органом, показали, что новая НКО, подавшая заявку, на самом деле является клоном первой НКО. Обе организации имели один и тот же адрес, номер телефона и банковский счёт, а в документации, касающейся деятельности НКО, попеременно фигурировали старое и новое названия организации.

Регулирующий орган уведомил НКО о вопросах, вызывающих его озабоченность, и предоставил возможность устранить эти недостатки. После того, как НКО не сняла озабоченность регулирующего органа, её заявка о регистрации была отклонена.

Ситуационное исследование 84 - содействие вербовке

Иностраный гражданин распорядился перевести денежные средства с его личного счёта в зарубежном банке на счёт национальной (местной) некоммерческой организации. В качестве обоснования денежного перевода указанный человек заявил, что спонсирует частное лицо, а именно – направляет деньги на покрытие расходов на проживание этого лица.

Расследование, проведённое национальным подразделением финансовой разведки, установило, что спонсируемое частное лицо было включено в список террористов. Следствие также установило тесные связи указанной некоммерческой организации с сетью людей и образований, занимавшихся финансированием террористической деятельности.

Ситуационное исследование 85 - содействие вербовке

Выяснилось, что недавно созданная национальная (местная) некоммерческая организация занималась организацией и/или предоставлением мест для чтения лекций, которые проводились или посещались ораторами и агитаторами, известными пропагандой воинствующего экстремизма.

После устранения конфликтной ситуации силами нескольких национальных государственных органов национальный орган, отвечающий за регулирование деятельности НКО, начал расследование. По результатам расследования был сделан вывод, что эта некоммерческая организация сама не организовывала указанные мероприятия, но была тесно связана с образовательным учреждением, не являвшимся благотворительной организацией, которое предоставляла помещения для этих мероприятий.

Регулирующий орган также выяснил, что руководители некоммерческой организации одновременно являлись директорами указанного образовательного учреждения. Для регулирующего органа это являлось недопустимым конфликтом интересов.

Ситуационное исследование 86 - содействие вербовке

Национальные средства массовой информации публично указали на связь между национальной (местной) некоммерческой организации и преступниками, совершавшими террористические акты. По сообщениям, два террориста-смертника являлись руководителями этой местной НКО во время совершения терактов. Кроме того, в помещении указанной НКО были

найлены материалы экстремистского характера.

Помимо этого, два других бывших руководителя указанной местной некоммерческой организации были ранее осуждены за преступления, связанные с терроризмом. Одному из них был вынесен приговор за хранение документа, содержащего информацию, которая, вероятно, могла быть использована лицом для совершения или подготовки террористического акта, а другой был осуждён за попытку посетить место подготовки террористов.

В ходе расследования национальный орган, отвечающий за регулирование сектора НКО, пытался выяснить, использовалась ли НКО для поддержки терроризма, воинствующего экстремизма или другой противоправной деятельности. Расследование также пыталось установить, имеются ли свидетельства того, что денежные средства НКО использовались для содействия совершению теракта, а также имелись ли в помещениях НКО материалы воинствующего и экстремистского характера, и/или использовались ли помещения НКО в качестве штаба для планирования террористических актов. Воспользовавшись предоставленными ему полномочиями, регулирующий орган заморозил банковский счёт НКО до завершения расследования и выяснения всех обстоятельств дела.

В ходе расследования регулирующий орган исследовал материалы и документы, изъятые полицией из помещений НКО в ходе своего собственного расследования. Хотя большинство материалов не вызвали подозрений, было сочтено, что примерно пятая часть изъятых документов носила политический, тенденциозный, пропагандистский или неподобающий характер для этой некоммерческой организации. По результатам выемки документов из помещений НКО не было предъявлено никаких обвинений.

В целом следствие так и не смогло установить, играла ли какую-либо роль эта некоммерческая организация и её помещения в финансировании террористической, экстремистской или иной незаконной деятельности. Однако после совершения террористических актов НКО была ликвидирована.

Ситуационное исследование 87 - содействие вербовке

Некоммерческая организация приобрела недвижимость, заплатив 80% цены авансом. Оставшиеся 20% были переведены со счёта в местном банке. Банк сообщил национальному подразделению финансовой разведки об этой подозрительной операции, связанной с покупкой недвижимости.

В ходе расследования, проведённого ПФР, было установлено, что перевод оставшейся суммы сделки был осуществлён с личного счёта одного из руководителей указанной некоммерческой организации. Непосредственно перед переводом денег на счёт этого руководителя была положена большая сумма наличных денег, что затруднило определения источника этих средств.

Указанный руководитель параллельно занимал аналогичную должность в ещё одной некоммерческой организации, которая, по информации правоохранительных органов, подозревалась в поддержке террористической организации. Кроме того, этот руководитель подозревался в вербовке боевиков для террористической организации и был тесно связан с человеком, являвшимся активным членом этой террористической организации.

Также было установлено, что ещё один руководитель НКО участвовал в деятельности организации, поддерживающей террористическую деятельность.

Ситуационное исследование 88 - содействие вербовке

Национальная (местная) некоммерческая организация подала заявку о регистрации в национальный орган, отвечающий за регулирование сектора НКО, указав, что намеревается открыть религиозный и культурный центр для местной диаспоры. Незадолго до подачи заявки этой некоммерческой организацией регулирующей орган получил информацию от органов национальной безопасности, указывающую на то, что данная НКО, по всей вероятности, контролируется человеком, о котором известно, что он связан с включённой в списки террористической организацией.

Регулирующий орган указал НКО на то, что её цели и деятельность указаны весьма туманно и расплывчато, и запросил дополнительную информацию о руководстве и деятельности этой НКО. Проанализировав информацию из открытых источников, регулирующий орган выяснил, что указанная НКО занимается пропагандой политических взглядов, созвучных идеологии, исповедуемой рядом известных террористических организаций. Представители этой НКО выступали с речами и распространяли печатную продукцию, аналогичную той, которая использовалась террористическими организациями для пропаганды своих взглядов среди членов местной диаспоры, включая фотографии погибших террористов. Также выяснилось, что указанная НКО предоставляла свои помещения для проведения мероприятий, организованных и спонсируемых зарубежной организацией, известной своей

пропагандой политических взглядов и идеологии, исповедуемой упомянутыми террористическими организациями.

Регулирующий орган посчитал, что имеется большой риск того, что указанная некоммерческая организация используется для содействия вербовке сторонников насильственных действий и отказал в регистрации этой НКО.

Ситуационное исследование 89 - содействие вербовке

Одно из государственных ведомств сообщило национальному органу, отвечающему за регулирование деятельности НКО, что национальная (местная) некоммерческая организация, по всей вероятности, оказывает поддержку включённой в списки террористической организации. Информация из открытых источников подтвердила эти сведения.

В результате работы, проведённой с этой некоммерческой организацией, регулирующий орган установил, что рядом с местом расположения данной НКО проводятся митинги и марши, в которых принимают участие сторонники включённой в списки организации. В ходе проверки помещений НКО были обнаружены многочисленные фотографии и политическая атрибутика, касающаяся членов включённой в списки организации, развешанные по стенам.

Руководителям этой некоммерческой организации было дано распоряжение убрать все указанные фотографии и атрибутику, прекратить все контакты с включённой в списки организацией и более жёстко следить за помещениями и деятельностью НКО.

Ситуационное исследование 90 - содействие вербовке

Некоммерческая организация, занимающаяся культурной и религиозной деятельностью, подала заявку о регистрации в национальный орган, отвечающий за регулирование сектора НКО. Помимо прочего, эта НКО руководила деятельностью религиозного учреждения и организовывала лекции, на которые приглашалось множество ораторов.

В ходе рассмотрения заявки, поданной этой НКО, регулирующий орган провёл анализ информации из открытых источников. Сомнения регулирующего органа были вызваны тем фактом, что приглашаемые НКО для выступлений лекторы и ораторы участвовали в деятельности, которая могла содействовать

вербовке членов и сторонников террористических организаций. Согласно дополнительным сведениям из открытых источников, человек, оказывающий значительное влияние на деятельность данной некоммерческой организации (но который не фигурировал в качестве её руководителя в поданной заявке на регистрацию), подозревался в связях с включённой в списки террористической организацией.

По информации, касающейся национальной безопасности, предоставленной другими государственными органами, местная диаспора, среди которой указанная НКО вела свою деятельность, являлась мишенью упомянутой террористической организации, которая вербовала своих сторонников и последователей из членов этой диаспоры.

С учётом этих фактов регулирующий орган отказал в регистрации некоммерческой организации.

Ситуационное исследование 91 - содействие вербовке

Руководитель национальной (местной) некоммерческой организации был арестован и впоследствии обвинён после того, как в дом владельца издательской компании было брошено зажигательное взрывное устройство. Эта издательская компания должна была опубликовать книгу, в которой, по мнению многих, содержались нападки на одно из религиозных течений.

После опубликования в средствах массовой информации сведений о взрыве зажигательной бомбы национальный орган, отвечающий за регулирование сектора НКО, установил, что нападавшим был руководитель национальной (местной) некоммерческой организации. Регулирующий орган провёл работу среди других руководителей этой НКО. Представители некоммерческой организации проинформировали регулирующий орган о том, что совет директоров НКО принял решение прекратить связи с нападавшим до окончания полицейского расследования. Вскоре совет директоров НКО предложил отстранить этого человека от должности руководителя НКО.

Нападавший был признан виновным в уничтожении имущества и неумышленном покушении на жизнь людей. После вынесения обвинительного приговора этот человек добровольно ушёл с должности члена совета директоров указанной некоммерческой организации. Если бы он не сделал это добровольно, регулирующий орган потребовал бы его отставки.

ВВЕДЕНИЕ В ЗАБЛУЖДЕНИЕ И СОЗДАНИЕ ФИКТИВНЫХ НКО

Ситуационное исследование 92 - введение в заблуждение и создание фиктивных НКО

Два человека занимались сбором денежных средств внутри страны для поддержки включённой в списки террористической организации, действовавшей у них на родине. Они лично просили членов своей диаспоры делать пожертвования, а также организовывали телеконференции, в ходе которых приглашённые агитаторы уговаривали жителей жертвовать в поддержку включённой в списки террористической организации. Один из указанных людей собирал денежные средства под вымышленным предлогом того, что они пойдут на оказание гуманитарной помощи. Упомянутые лица переводили собранные средства террористической организации через различные компании, оказывающие услуги денежных переводов, используя вымышленные имена для сокрытия личностей получателей этих средств.

Министерство юстиции вынесло обвинительный приговор этим людям и приговорило их к лишению свободы сроком на 10 и 20 лет соответственно.

Ситуационное исследование 93 - введение в заблуждение и создание фиктивных НКО (приведено в Главе 4)

Национальная (местная) некоммерческая организация, созданная в качестве культурной молодёжной ассоциации, получила несколько грантов от правительства.

Расследование, проведённое правоохранительными органами, установило, что НКО являлась подставной организацией, служащей прикрытием для террористической группировки. Реальная деятельность этой НКО заключалась в сборе и управлении денежными средствами в интересах террористической группировки и распространении экстремистских посланий группировки через Интернет.

Хотя в НКО существовал официальный орган управления, на самом деле она была создана и управлялась членами террористической группировки. Главные фигуранты расследования были арестованы, а сама НКО и её сайт были закрыты.

Ситуационное исследование 94 - введение в заблуждение и создание

фиктивных НКО

По сообщениям средств массовой информации, зарегистрированная некоммерческая организация действовала от лица государства, поддерживающего терроризм, и использовалась в качестве канала для перевода денежных средств другим местным организациям в интересах указанного государства.

Национальный регулирующий орган проверил обязательную отчётность этой некоммерческой организации и установил, что она не занималась никакой значимой деятельностью, а только получала большие суммы денег от зарубежной организации и распределяла эти средства среди местных организаций, симпатизирующих зарубежному государству. Согласно данным из открытых источников, указанная иностранная организация на самом деле являлась отделением государства, поддерживающего терроризм, и использовалась для содействия террористической деятельности, сбора разведывательной информации и оказания политического влияния. Национальный регулирующий орган провёл проверку данной НКО и выяснил, что все получаемые ею финансы и указания исходили от вышеупомянутой зарубежной организации. Представители самой некоммерческой организации признали, что не контролируют процесс её финансирования.

На основании выявленных фактов национальный регулирующий орган аннулировал регистрацию этой некоммерческой организации и передал соответствующие материалы местным органам национальной безопасности.

Ситуационное исследование 95 - введение в заблуждение и создание фиктивных НКО

Национальные (местные) правоохранительные органы произвели арест человека в регионе страны, в котором активизировалась террористическая деятельность. Арестованный сообщил, что местная террористическая организация занимается сбором пожертвований у населения. Для этих целей она использует детей, инвалидов и пожилых людей в качестве сборщиков пожертвований в качестве «благотворительного» прикрытия своей деятельности по сбору средств. Собранные пожертвования шли на поддержку и финансирование операций этой террористической организации.

Ситуационное исследование 96 - введение в заблуждение и создание фиктивных НКО (приведено в Главе 3)

В религиозной школе-интернате, которая осуществляла свою деятельность в качестве незарегистрированной НКО, прогремел взрыв. В ходе начатого расследования выяснилось, что эта школа использовалась членами террористической группировки для вербовки студентов с целью совершения убийств и нападений на местных сотрудников полиции, прокуратуры и судей, а также для изготовления самодельных взрывных устройств.

Директор школы был осуждён за преступления, связанные с террористической деятельностью.

Ситуационное исследование 97 - введение в заблуждение и создание фиктивных НКО (приведено в Главе 3)

Два человека занимались сбором средств у себя на родине для родственника, который воевал за рубежом в составе включённой в списки террористической организации. Они заявляли, что являются представителями известной местной некоммерческой организации, занимающейся оказанием гуманитарной помощи, и собирали пожертвования на улицах. Такой сбор средств являлся нарушением местного законодательства.

Эти два человека не получили согласия местной НКО на сбор пожертвований от её имени, а собранные средства не передавались этой некоммерческой организации. После того, как набралась значительная сумма денег, эти деньги были отправлены родственнику путем электронных переводов.

В результате совместного расследования, проведённого силами ПФР, органа, отвечающего за регулирование деятельности НКО, и правоохранительных органов, оба эти человека были арестованы и приговорены к лишению свободы за сбор средств в поддержку терроризма.

Ситуационное исследование 98 - введение в заблуждение и создание фиктивных НКО

Национальные (местные) правоохранительные органы произвели арест человека в регионе страны, в котором велась активная террористическая деятельность. Арестованный, который позднее признал, что являлся казначеем террористической организации, отвечал за хранение обязательных

взносов, вносимых членами террористической организации, а также пожертвований частных лиц, которые, якобы, предназначались для оказания гуманитарной помощи. Однако все собранные средства шли на поддержку деятельности этой террористической организации.

Ситуационное исследование 99 - введение в заблуждение и создание фиктивных НКО

Некоммерческая организация была создана якобы для содействия реализации образовательных, религиозных и культурных программ. Однако на самом деле эта НКО являлась одной из нескольких организаций, специально созданных для финансирования деятельности зарубежной террористической группировки и поддержки этой группировки путём содействия вербовке новых членов и сторонников.

По информации, касающейся национальной безопасности, полученной в ходе расследования деятельности указанной террористической группировки, эта НКО предоставила убежище находящемуся в розыске человеку, подозреваемому в терроризме. Кроме того, данная некоммерческая организация предоставляла финансовую помощь семье осуждённого террориста. Согласно информации из открытых источников и данным правоохранительных органов, директор этой НКО являлся подозреваемым по материалам расследования террористического акта.

Национальный регулирующий орган провёл несколько проверок этой некоммерческой организации и каждый раз представители НКО не были в состоянии отчитаться о происхождении и назначении значительной части своих денежных средств. Также были выявлены признаки того, что документы, предоставленные регулирующему органу в ходе одной из проверок, были сфальсифицированы. По результатам проверок было установлено, что эта НКО передавала денежные средства известной благотворительной организации, служащей прикрытием для террористической группировки. Кроме того, выяснилось, что образовательные и культурные программы, реализуемые указанной некоммерческой организацией, пропагандировали цели этой зарубежной террористической группировки.

Регистрация указанной некоммерческой организации была аннулирована, а соответствующая информация была передана правоохранительным органам и органам национальной безопасности для содействия проведению их

собственного расследования.

Ситуационное исследование 100 - введение в заблуждение и создание фиктивных НКО (приведено в Главе 6)

В доме, на котором висела вывеска некоммерческой организации, оказывающей поддержку сиротам, взорвалось самодельное взрывное устройство. Расследование установило, что никакой НКО не существовало в природе, а террористическая группировка маскировала мастерскую по изготовлению взрывных устройств под видом офиса некоммерческой организации.

Правоохранительные органы изъяли большое количество компонентов для изготовления взрывных устройств и оружия. Один член террористической группировки был обвинён и осуждён за преступления, связанные с терроризмом.

Ситуационное исследование 101 - введение в заблуждение и создание фиктивных НКО

Группа людей создала некоммерческую организацию для сбора средств путём продажи маек, выручка от которой шла двум зарубежным террористическим организациям. Эта НКО также пыталась заниматься пропагандой того, что члены двух зарубежных террористических организаций на самом деле никакие не террористы, а законные «борцы за свободу». Сведения о продаже маек появились в средствах массовой информации.

Расследование, начатое правоохранительными органами, после появления указанных сведений в средствах массовой информации, закончилось вынесением обвинительных приговоров основным организаторам этой НКО, которые были приговорены к лишению свободы за финансирование терроризма.

Ситуационное исследование 102 - введение в заблуждение и создание фиктивных НКО

Национальные правоохранительные органы произвели арест человека, который, по имеющимся сведениям, являлся членом местной террористической организации. Помимо признания того, что он занимался организацией сбора пожертвований, якобы, для оказания гуманитарной помощи, арестованный сообщил, что террористическая организация путём негласных переговоров и запугивания заставила правительственных чиновников платить ей деньги за «защиту». Хотя один правительственный чиновник отрицал факт того, что его принудили платить деньги, другой чиновник признал, что делал личные пожертвования указанной террористической организации. Согласно данным о банковском счёте арестованного, на этот счёт ежемесячно поступали денежные средства, которые затем шли на поддержку деятельности и операций упомянутой террористической организации.

