

МЕТОДОЛОГИЯ
проведения оценки рисков финансирования
террористической деятельности в секторе
некоммерческих организаций

Утверждена Протоколом
Комиссии по вопросам противодействия финансированию террористической деятельности
и легализации (отмывания) преступных доходов от 8 июня 2022 года № 1

Бишкек – 2022 год

Оглавление

Глава 1. Общие положения.....	3
Глава 2. Проведение обзора сектора НКО на национальном уровне.....	4
Глава 3. Определение НКО с высоким риском	5
Глава 4. Заключительные положения.....	14

МЕТОДОЛОГИЯ **проведения оценки рисков финансирования террористической деятельности в** **секторе некоммерческих организаций**

Глава 1. Общие положения

1. Настоящая Методология проведения оценки рисков финансирования террористической деятельности в секторе некоммерческих организаций (далее - Методология) разработана в целях реализации статьи 16 Закона Кыргызской Республики «О противодействии финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов» и пункта 10 Положения о порядке проведения оценки рисков финансирования террористической деятельности и легализации (отмывания) преступных доходов, утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 25 декабря 2018 года № 606, а также имплементации 8-й Рекомендации ФАТФ.

2. Основной целью проведения оценки рисков финансирования террористической деятельности в секторе некоммерческих организаций (далее – оценка рисков) является выявление, оценка и понимание рисков финансирования террористической деятельности в секторе некоммерческих организаций (далее – НКО) в целях предотвращения финансирования террористической деятельности (далее – ФТД) с использованием НКО.

3. Методология содержит способы, приемы, методы и инструменты для регулярной оценки рисков, определения НКО с высоким риском ФТД, разработки и реализации рекомендации и плана действий по снижению рисков в целях предотвращения ФТД с использованием НКО.

4. Для проведения оценки рисков органом финансовой разведки Кыргызской Республики формируется рабочая группа по оценке рисков (далее – рабочая группа), в состав которой на паритетных началах входят представители:

- 1) органа национальной безопасности Кыргызской Республики;
- 2) органа внутренних дел Кыргызской Республики;
- 3) органа юстиции, налоговых органов и иных государственных органов;
- 4) некоммерческих организаций, осуществляющих сбор и (или) распределение денежных средств или иного имущества в благотворительных, религиозных, культурных, образовательных, социальных и общественных целях.

5. Рабочая группа вправе привлекать для проведения обзора независимых экспертов и/или экспертные организации, в том числе международные, которые готовы оказывать содействие рабочей группе в добровольном порядке в проведении оценки рисков.

6. Оценка рисков осуществляется поэтапно, путем реализации нижеперечисленных комплексов мероприятий:

I этап – проведение обзора сектора НКО на национальном уровне: определение НКО, которые подпадают под определение НКО, предусмотренное в Рекомендации ФАТФ, определение категорий НКО, по которым существует риск их незаконного использования для ФТД (группы риска);

II этап – проведение анализа НКО включенных в группу риска, определение НКО подверженных высокому риску незаконного использования для ФТД (высокорискованные НКО);

III этап – разработка рекомендаций и плана мероприятий для снижения риска в высокорискованных НКО.

Детальное описание каждого из этапов предусмотрено в соответствующих главах настоящей Методологии.

Глава 2. Проведение обзора сектора НКО на национальном уровне

7. Рабочей группе необходимо определить типы НКО, подпадающие под определение НКО, предусмотренное в Рекомендации ФАТФ¹.

8. Для определения НКО, подпадающих под определение ФАТФ, рабочей группе необходимо собрать следующую информацию о НКО, из всех доступных источников информацию:

- 1) зарегистрированные и не зарегистрированные (неформальные) НКО;
- 2) основные организационно-правовые формы НКО;
- 3) количество зарегистрированных НКО в стране;
- 4) количество фактически действующих НКО в стране;
- 5) количество НКО по основным видам деятельности;
- 6) месторасположение (география) НКО, где базируются и осуществляют свою деятельность, включая деятельность в зарубежных странах;
- 7) ресурсы, имеющиеся в НКО (оценка всех активов НКО сектора, а если эта информация является недоступной, то можно заменить её на информацию об общем (совокупном) доходе или совокупном расходе (бюджете) НКО сектора страны);
- 8) источники финансирования НКО: (а) доходы от членских и вступительных взносов; (б) доходы от экономической, в том числе предпринимательской, деятельности (производственной деятельности, оказания услуг, выполнения работ), (в) доходы от процентов от вкладов, (г) доходы от пожертвований, грантов и других источников;
- 9) способы получения НКО финансовых средств (наличными, безналичными, посредством ящиков для анонимных пожертвований, СМС, различных платежных систем);
- 10) получатели помощи от НКО: профиль получающих помощь (описание, портрет, характеристика), пользу, выгоду от деятельности НКО, с указанием доли каждой группы бенефициаров, получающих финансирование от НКО;
- 11) общественное доверие (общественное восприятие НКО сектора в стране по таким аспектам как польза обществу, эффективность, надежность, наличие коррупции и другие);
- 12) финансовая прозрачность деятельности НКО (характеристика основных финансовых практик, в том числе доля средств в формальном банковском секторе; доля средств НКО, прошедших независимый финансовый аудит; уровень финансовой отчетности перед государством; уровень открытости перед обществом);
- 13) международная деятельность: (а) количестве иностранных НКО, работающих в стране; (б) количестве отечественных НКО, работающих за границей; (в) объем финансирования отечественных НКО из иностранных источников; (г) объем финансирования отечественных НКО своих проектов за рубежом;
- 14) управление, прозрачность и подотчетность в НКО: стандарты управления, прозрачности и подотчетности в НКО секторе, их соответствие международным общепризнанным стандартам.

¹НКО – это юридическое лицо или организация, которая занимается, главным образом, сбором и распределением средств на благотворительные, религиозные, культурные, образовательные, социальные или братские цели либо для проведения других видов «благих (общественно-полезных) дел».

9. После проведения обзора НКО на национальном уровне, рабочая группа из общей массы НКО исключает НКО, которые не подпадают под определение ФАТФ и которые нецелесообразно исследовать.

10. При этом исключению подлежат следующие группы НКО:

1) незарегистрированные НКО в качестве юридического лица;
2) государственные и муниципальные учреждения;
3) НКО, фактически созданные в коммерческих целях либо в некоммерческих целях, осуществляющие преимущественно одну общественно-полезную функцию как самофинансируемые организации (например, частные детские сады, школы, университеты, музеи, театры и т.п.);

4) НКО, созданные для защиты интересов или материально-финансовой выгоды закрытой группы лиц (например, профсоюзы, ассоциации работодателей, профессиональные ассоциации и т.п.);

5) политические партии;

6) НКО, которые не являются общественно полезными (товарищества собственников жилья (ТСЖ), ассоциации водопользователей (АВП), некоммерческие кооперативы и т.п.);

7) НКО, которые не мобилизуют и не распределяют средства или активы (например, клуб любителей поэзии, общество цветоводов, общество собаководов и т.п.);

8) спортивные и культурные организации (например, спортивные федерации, фонды по сохранению культурного наследия и т.п.) которые, в первую очередь, стремятся к высоким достижениям в своих сферах, а не преследуют образовательные, благотворительные цели и/или способствуют участию (вовлечению) в общественной деятельности.

11. Религиозные организации, которые занимаются исключительно молитвами, проповедью или медитативными практиками могут быть исключены из группы риска. Однако, это должно быть отражено в отчете по оценке рисков. Если нет уверенности и доказательств в том, что они не являются платформой для поддержки или распространения террористической идеологии, данные виды религиозных организаций лучше включить в группу риска.

12. После исключения из общей массы НКО групп НКО, которые перечислены в пункте 10 настоящей Методологии, оставшиеся НКО признаются НКО, по которым существует определенный риск незаконного их использования для ФТД (группа риска).

13. Часть религиозных организаций, которые предоставляют образовательные услуги, оказывают материальную помощь уязвимым группам населения или которые распределяют средства, должны быть включены в группу риска.

Глава 3. Определение НКО с высоким риском

14. На данном этапе рабочей группе необходимо детально проанализировать оставшиеся в списке НКО, которые подпадают в группу риска, с целью выявления из их числа НКО с высоким риском незаконного их использования для ФТД.

15. Рабочая группа в ходе анализа группы риска должна использовать все источники информации, с тем чтобы определить типы НКО, которые, в силу их деятельности или характеристики, могут подвергаться риску использования для ФТД.

16. Кроме того, важно определить характер угрозы со стороны террористических организаций по отношению к НКО, которые находятся в группе риска, а также важно определить, как террористические субъекты могут незаконно использовать данные НКО в своих целях.

17. При предоставлении информации рабочей группе по её запросу со стороны государственных органов, не всегда возможна полная прозрачность по соображениям безопасности или по юридическим причинам (конфиденциальности). В таких случаях государственные органы (том числе правоохранительные органы) применяют следующие подходы, которые обеспечат защиту конфиденциальности передаваемой информации:

1) предоставление анонимных дел, т.е. предоставление возможности рабочей группе изучить дела без разглашения среди членов рабочей группы конфиденциальной информации, путем удаления или зашифровки конфиденциальной части предоставляемой информации;

2) предоставление агрегированной информации, т.е. предоставление информации о множестве подозрительных случаев без предоставления какой-либо информации идентифицирующей личности участников данных случаев;

3) проведение закрытых заседаний, с получением обязательства о неразглашении полученных сведений и с участием небольшой группы проверенных, заслуживающих доверие лиц, по решению органа финансовой разведки.

18. Рабочая группа в ходе анализа группы риска использует следующие источники информации о случаях вовлечения НКО для ФТД на национальном уровне:

1) преследование, привлечение к уголовной ответственности НКО и их представителей (открытые источники информации и информация правоохранительных органов);

2) расследования и подозрительная деятельность (информация правоохранительных органов, органа финансовой разведки);

3) анализы, обзоры, исследования (ведомственные, академические, экспертные и иные);

4) экспертную оценку от представителей НКО и представителей государственных органов на основании на основании разработанных анкет (прилагаются);

5) неофициальные данные (информация из открытых источников);

19. В дополнение к исследованиям из открытых источников, могут быть использованы также публикации ученых, научно-исследовательских институтов и государственных органов для оценки тенденций в НКО секторе, в том числе террористической угрозы, включая следующие материалы:

а) исследование случаев преследований НКО за террористические преступления;

б) исследование случаев расследований дел с участием НКО за террористические преступления;

в) статистика сообщений о подозрительных операциях, расследования и/или преследование НКО за ФТД или иную поддержку терроризма;

г) статистика по международным финансовым операциям НКО;

д) оценка общей террористической угрозы в стране, включая конкретные риски или факторы риска, угрозы и/или уязвимости (может быть частью национальной оценки рисков или национальной оценки угроз преступности);

е) подтвержденные случаи или факты: список рассмотренных дел (случаев), если представлена обобщенная (агрегированная) информация, то необходимо определить основной источник информации (судебные дела и решения; данные органа финансовой разведки и другие).

ж) основные особенности: детализация любых значимых категорий или контекстуальных факторов, таких как размер, тип, местоположение или вид деятельности НКО, а также любой другой фактор, который может оцениваться как существенный (значимый);

з) типологии (материалы ФАТФ), практика других стран.

20. Рабочая группа при анализе группы риска составляет «Журнал случаев злоупотребления», куда вносится информация обо всех случаях использования НКО для ФТД, выявленные в стране.

21. Рабочая группа определяет наличие или отсутствие следующих факторов, влияющих на риск использования НКО в террористических целях:

- 1) НКО, которые действуют в сферах, где существует угроза терроризма;
- 2) НКО, которые работают среди населения, которое оказывает поддержку или симпатизирует террористическим группам;
- 3) НКО, которые предоставляют услуги (в отличие от «экспрессивных» НКО, работающих в сферах культуры, спорта и т.п.);
- 4) слабо регулируемые или нерегулируемые НКО;
- 5) НКО с низким стандартом управления;
- 6) НКО, которые работают с наличными деньгами;
- 7) НКО, реагирующие на чрезвычайные ситуации;
- 8) НКО, которые действуют на международном уровне;
- 9) НКО, финансируемые иностранными субъектами;
- 10) НКО, работающие с большими суммами денег, ресурсами или активами;
- 11) НКО, которые работают в секторах с высоким уровнем общественного доверия (и, соответственно, низким уровнем контроля над ними);
- 12) НКО, которые действуют в местах с низким стандартом управления (например, в неблагополучных территориях и/или районах с высокой коррупцией и слабым соблюдением принципа верховенства закона);
- 13) НКО, с децентрализованным управлением;
- 14) НКО, которые являются частью более широкой системы саморегулирования (НКО, которые являются членами более широкой группы, сети или семейства НКО, и это членство обязывает следовать некоторым передовым методам в управлении и/или деятельности);
- 15) НКО с высокой приверженностью миссии (НКО, в которых сотрудники, волонтеры или сторонники очень твердо верят в этическую правильность своей работы, у них есть очень сильная вера в важность работы данной организации).

При этом факторы, перечисленные в подпунктах 14 и 15 настоящего пункта являются смягчающими факторами.

22. Все выявленные факторы риска должны быть проанализированы, в большей или меньшей степени на то, как (1) они повышают или снижают потенциальный риск, и (2) как эти факторы риска вероятнее всего могут реализоваться.

23. Результаты оценки рисков должны быть сведены согласно нижеуказанной таблице.

Таблица: Свод выявленных рисков

	Средний уровень риска	Высокий уровень риска
Высокая вероятность	1) НКО, обладающие или оперирующие большими суммами денег, ресурсами или активами.	1) НКО, которые действуют на территориях, где существует угроза терроризма; 2) НКО, которые работают среди населения, которое оказывает поддержку или симпатизирует террористическим группам;

		3) НКО, которые предоставляют услуги, в отличие от «экспрессивных» НКО (осуществляющих деятельность в сферах культуры, спорта и т.п.); 4) Нерегулируемые НКО; 5) НКО с низким стандартом управления; 6) НКО, работающие с наличными деньгами.
Меньшая вероятность	1) НКО, которые работают в секторах с высоким уровнем общественного доверия (и соответственно низким уровнем контроля над ними); 2) НКО с децентрализованным управлением	1) НКО, которые действуют на международном уровне; 2) НКО, реагирующие на чрезвычайные гуманитарные катастрофы; 3) НКО, финансируемые иностранными субъектами.

24. Рабочей группе необходимо определить, какие категории НКО наиболее уязвимы для злоупотреблений со стороны террористов для их финансирования. Для этого рабочей группе необходимо использовать все соответствующие источники информации, с тем, чтобы определить функции и типы (формы, виды и т.п.) НКО, которые, в силу их деятельности или характеристики, могут подвергаться риску злоупотреблений со стороны террористов для их финансирования. Также важно определить характер угрозы со стороны террористических организаций к НКО, которые находятся в опасности, а также как террористические субъекты злоупотребляют этими НКО.

25. Рабочей группе необходимо также провести оценку эффективности нормативных правовых актов (далее - НПА), регулирующих деятельность НКО, подпадающих в группу риска.

26. В практических целях должно быть рассмотрено то, как НКО классифицируются в различных сферах по различным критериям. Основными источниками будут (1) НПА, (2) статистические и научные исследования, и (3) изучение случаев злоупотреблений. Каждый из этих источников может классифицировать НКО по-разному и в этих источниках может отсутствовать внутренняя согласованность. Например, НКО могут быть выявлены в рамках НПА как общественные объединения или фонды (согласно организационно-правовому делению), а затем дополнительно зарегистрироваться и осуществлять ту или иную деятельность как благотворительность, религиозная или иная деятельность (функциональное деление).

27. Анализ и оценка должны быть проведены для каждой категории и подкатегории НКО, используя «Информационный материал», форма которого приведена ниже.

Информационный материал:

Категория НКО: (например, фонд)			
Подкатегория НКО: (например, фонд, дополнительно зарегистрированный как религиозная организация)			
I: Отмечены случаи или подозрения в злоупотреблении ФТД			
Типология	Доказательства	Частота	Комментарии и замечания

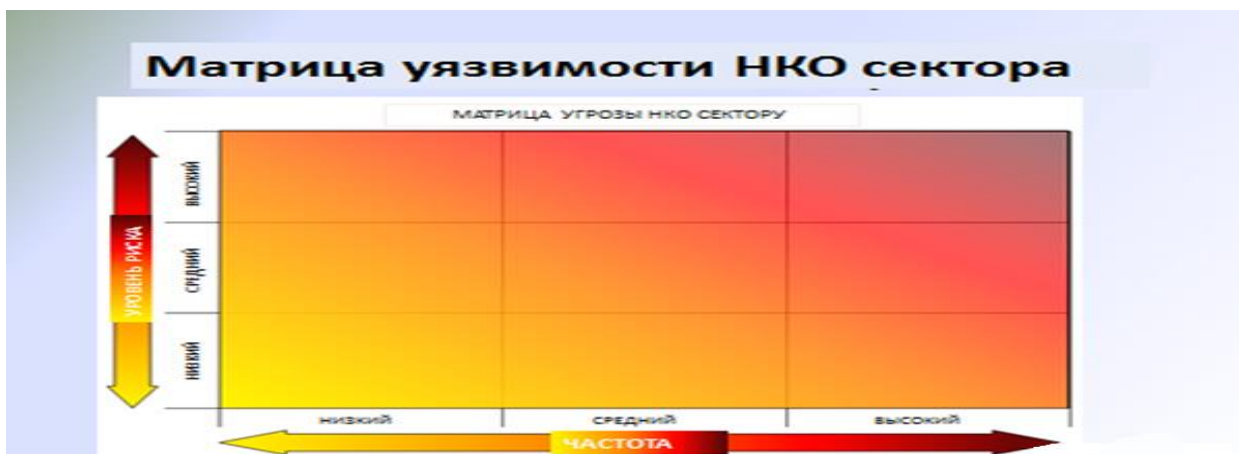
Перенаправление финансовых средств НКО на ФТД			
Злоумышленное использование программ НКО в целях ФТД			
Введение в заблуждение и создание фиктивных НКО в целях ФТД			
Содействие НКО вербовке			
Связь с террористическими образованиями			
II: Потенциальные факторы риска			
Факторы риска	Влияние	Частота	Комментарии и замечания
НКО, которые действуют на территориях, в областях, сферах, где есть угроза терроризма			
Осуществляют деятельность среди поддерживающего или симпатизирующего террористам населения			
НКО, которые предоставляют услуги (в отличие от «экспрессивных» НКО)			
Нерегулируемые НКО			
НКО с низким стандартом управления			
Работа с наличными и/или использование неофициальных финансовых услуг			

НКО, реагирующие на чрезвычайные ситуации			
НКО, которые действуют на международном уровне			
НКО, финансируемые иностранными субъектами			
НКО, работающие с большими суммами денег, ресурсами или активами			
НКО, которые работают в секторах с высоким уровнем общественного доверия			
НКО, которые действуют в местах с низким стандартом управления			
НКО, с децентрализованным управлением			
III: Потенциальные смягчающие факторы риска			
НКО, которые являются частью системы саморегулирования.			
НКО с высокой приверженностью миссии.			
ОБЩАЯ ОЦЕНКА	Уровень риска	Частота	Комментарии и замечания

28. Результаты проведенных анализа и оценки указываются в «Матрице уязвимости сектора НКО», форма которой приведена ниже:

Матрица уязвимости сектора НКО				
Уровень риска	высокий			
	средний			

	низкий			
		низкий	средний	высокий
	Частота			



29. Проведения оценок с несовершенной (недоверенной) информацией: при определенных обстоятельствах «приблизительная оценка» может быть приемлемой или даже желательной. Если все заинтересованные стороны содействуют оценке, и она основывается на наилучшей имеющейся информации, то «приблизительная оценка» будет лучше, чем ее отсутствие.

30. Процесс выявления уязвимых НКО изложен в таблице ниже:

№	Этап	Примечания и рекомендации
1	Оценка каждой категории НКО, используя «Информационный материал».	Используйте «Информационный материал» - для оценки уровня уязвимости для каждой из категорий и подкатегорий НКО, включенных в группу риска. I: Случаи или подозрения по поводу злоупотреблений со стороны террористов для финансирования. Часть I оценки рассматривает анализ примеров, подозрения и типологии. Цель заключается в том, чтобы выявлять и фиксировать любые доказательства того, что связывает эту конкретную подкатегорию с каждой из пяти типологий риска, выявленных в докладе типологий ФАТФ. Ниже перечислены пять основных типологий, отмеченных в «Типологическом отчете» ФАТФ. Доказательства: сколько доказательств связывает эту подкатегорию с данной типологией? Насколько сильны доказательства? Введите «В», «С» или «Н» для «Высокий», «Средний» или «Низкий» в соответствии с результатами. Частота: сколько было таких случаев: мало, несколько или очень много? Введите «В», «С» или «Н» для «Высокий», «Средний» или «Низкий» в соответствии с результатами. Комментарии и замечания: колонка для любых комментариев о соответствующих факторах среды или других проблемах или вопросах, как качество доказательств.

		<p>II: Потенциальные факторы риска</p> <p>Часть II предоставляет колонку для записи степени того, насколько каждая из тринадцати факторов риска имеет отношение к этой конкретной подкатегории.</p> <p>Факторы риска: каждый из тринадцати указанных выше факторов.</p> <p>Влияние: здесь предоставляется колонка для рассмотрения серьезных последствий этой уязвимости на практике, или предположительно на основе наилучшей имеющейся информации. Введите «В», «С» или «Н» для «Высокий», «Средний» или «Низкий» по необходимости.</p> <p>Частота: сколько было таких случаев: мало, несколько или очень много? Введите «В», «С» или «Н» для «Высокий», «Средний» или «Низкий» по необходимости.</p> <p>Комментарии и замечания: колонка для ввода любых комментариев по возникшим проблемам или сомнениям.</p> <p>III: Потенциальные смягчающие факторы риска</p> <p>Часть III предоставляет колонку для записи степени того, насколько два выявленных фактора риска, могут снизить риск для этой подкатегории.</p> <p>Факторы риска: два смягчающих фактора рисков.</p> <p>Влияние: какое влияние имеет этот фактор на уменьшение потенциального риска? Введите «В», «С» или «Н» для «Высокий», «Средний» или «Низкий» по необходимости.</p> <p>Частота: как часто этот смягчающий фактор происходит по отношению к этой подкатегории? Какова вероятность того, что это случится по имеющейся информации? Введите «В», «С» или «Н» для «Высокий», «Средний» или «Низкий» по необходимости.</p> <p>Комментарии и замечания: колонка для любых комментариев о соответствующих факторах «среды» или других проблемах или вопросах, касающихся качество доказательств.</p> <p>Этот документ предназначен для оценщиков для оценки уровня риска для каждой подкатегории. Окончательная оценка не является простой суммой риска и частоты для каждой категории. Общая оценка должна основываться на наилучших оценках, принимая во внимание все доказательства, информацию и соображения, которые способствовали завершению этого документа. Эксперты должны использовать колонки для комментариев – особенно если окончательная оценка существенно отличается от совокупности оценок выше.</p>
	<p>Отклонить любые подкатегории, которые расцениваются как</p>	<p>Если какие-либо подкатегории НКО определяются как низко рискованные и низко частотные, то они могут быть исключены на данном этапе. Они не нуждаются в процессе дальнейшего рассмотрения. Все другие подкатегории следует рассматривать в следующем этапе. Если все</p>

низко рискованные и низко частотные	категории считаются с низким риском и низкой частоты, то весь процесс завершается. Результаты должны быть зафиксированы и дальнейших действий не требуется.
-------------------------------------	---

31. Если нет доказательств хорошего качества информации и нет никаких убедительных причин того почему не были получены доказательства, можно сделать вывод о том, что конкретная подкатегория НКО имеет высокий риск.

32. ФАТФ определяет риск как сочетание угрозы и уязвимости. Чтобы получить уровень риска, рабочая группа должна объединить оценку уязвимости с оценкой угрозы.

33. Даже при низкой угрозе ФТД, НКО остаются уязвимыми и могут иметь потенциальный риск. При высоком уровне угрозы даже НКО с относительно низкой уязвимостью могут иметь потенциальный риск.

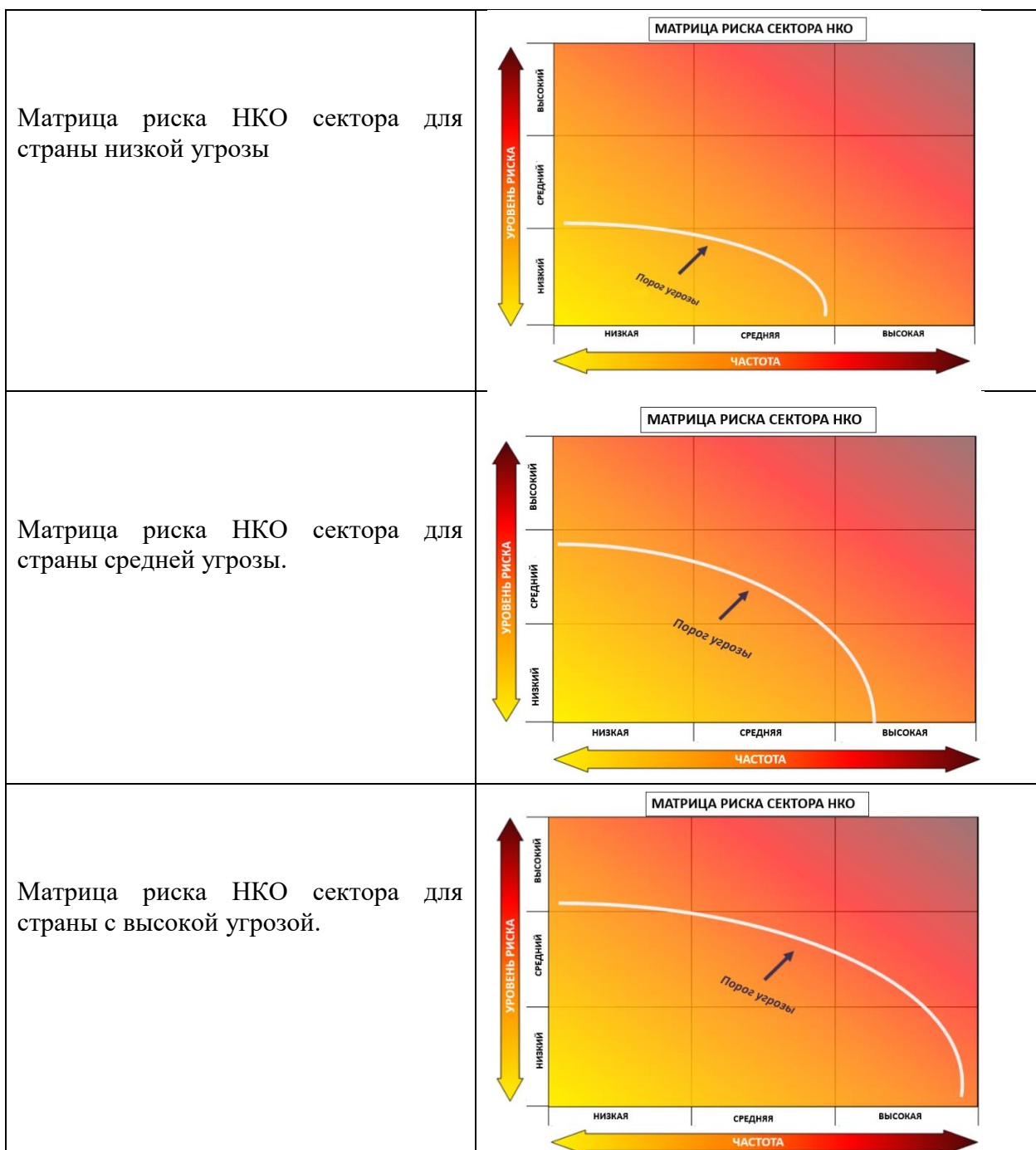
34. Рабочей группе необходимо определить (1) уровень угрозы для страны и (2) порог угрозы по матрице уязвимости, - какие категории НКО превышают порог риска, тем самым, определить список высоко рискованных категорий НКО для ФТД.

35. Ниже в таблице изложен процесс определения НКО с высоким риском:

№	Этап	Примечания и рекомендации
1	Определить и записать порог угрозы страны	Оценить уровень угрозы для страны. Это должно основываться на уровне угрозы в стране в соответствии с национальной оценкой рисков финансирования терроризма. Оценки следует изобразить в «Матрица уязвимости НКО сектора».
2	Определить, - какие категории НКО превышают порог риска	Заполнить форму «Окончательная оценка категорий НКО с риском ФТД». В документе фиксируется окончательная оценка того, - следует ли считать конкретную категорию или подкатеорию НКО «подверженной риску» злоупотребления для ФТД? Для этого документ требует ввода следующей информации: Список всех категорий и подкатегорий НКО, включенных в группу риска. Каждая категория и/или подкатегория должна иметь свою строку. Уровень риска: Запишите оценку в Журнал регистрации параметров рисков в НКО секторе. Частота: Запишите оценку в Журнал регистрации параметров рисков в НКО секторе. Оценка национальной угрозы: Подытожьте уровень угрозы из национальной оценки рисков или другой подходящей оценки. Это должно быть краткое изложение угрозы ФТД на национальном уровне, например, «Средний уровень угрозы ФТД». Категория ФАТФ «подверженные риску» НКО?: Укажите, была ли подкатегория отмечена выше или ниже линии порога угрозы. «Да» для «Да», «Нет» в противном случае. Обоснования: Укажите основные обоснования в вашей оценке доказательств.

36. Ниже приведены примеры трех матриц риска для иллюстрации. Все категории и подкатегории НКО, выше линии должны считаться потенциально высоко рискованными для ФТД. Все категории и подкатегории НКО ниже линии должны относиться к категории невысокого риска.

--	--



Глава 4. Заключительные положения

37. По результатам проведенной оценки рисков, рабочей группе необходимо составить соответствующий отчет и разработать рекомендации и план мероприятий для снижения риска в высокорискованных НКО.