

АНАЛИЗ

Определение бенефициарного владельца в отношении некоммерческих организаций в Кыргызской Республике

I. Введение

Настоящий Анализ подготовлен Международным центром некоммерческого права (ICNL) по запросу некоммерческих организаций (НКО) Кыргызской Республики (КР), которые системно сталкиваются с трудностями при прохождении процедур надлежащей проверки клиента в рамках банковского обслуживания.

При проведении надлежащей проверки клиента банки запрашивают у НКО данные учредителей для целей идентификации бенефициарных владельцев. Вместе с тем учредители НКО, в особенности общественных объединений, во многих случаях могут быть давно не связаны с организацией и не участвуют в ее деятельности. Это обусловлено правовой природой НКО: учредители выполняют свою функцию на этапе создания организации, после чего управление переходит к органам, сформированным в соответствии с уставом. Тем не менее данные учредителей сохраняются в Едином государственном реестре юридических лиц, и банки используют эти данные как основание для запроса идентификационных документов лиц, которые фактически не осуществляют контроль над организацией.

Невозможность предоставить запрашиваемые данные об учредителях может приводить к блокировке банковских счетов и иным серьезным операционным последствиям для НКО. Организации утрачивают возможность оплачивать текущие расходы, выплачивать заработную плату и реализовывать программы, в

том числе направленные на поддержку уязвимых групп населения – жертв домашнего насилия, лиц с инвалидностью, детей из неблагополучных семей. Проблема носит системный характер и затрагивает значительное число НКО, учредители которых могут быть недоступны для связи по объективным причинам.

Цель настоящего анализа – не освобождение НКО от требований по идентификации бенефициарных владельцев, а обеспечение того, чтобы в качестве бенефициарных владельцев определялись лица, реально осуществляющие управление организацией. **Верификация учредителей, которые не связаны с НКО и не осуществляют какого-либо контроля над ней, не достигает целей противодействия финансированию преступной деятельности и легализации преступных доходов** (далее — ПФП/ЛПД). Напротив, идентификация лиц, фактически принимающих решения и распоряжающихся средствами организации, обеспечивает реальную прозрачность структуры управления НКО.

II. Кыргызская Республика: регулирование, практика и проблемы

2.1. ДЕЙСТВУЮЩЕЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

2.1.1. ОПРЕДЕЛЕНИЕ БЕНЕФИЦИАРНОГО ВЛАДЕЛЬЦА

Закон «О противодействии финансированию преступной деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов» (далее — Закон о ПФП/ЛПД) определяет бенефициарного владельца как *«физическое лицо (физические лица), которое в конечном итоге (через цепочку владения и контроля) прямо или косвенно (через третьих лиц) владеет правом собственности или контролирует клиента либо физическое лицо, от имени или в интересах которого совершается операция (сделка)»*.¹

Данное определение построено на двух критериях: *владение правом собственности и контроль*. При этом критерий владения правом собственности неприменим к НКО, поскольку у них отсутствуют доли, акции или иные формы долевого участия, а прибыль не распределяется между учредителями или иными лицами.² В связи с этим для НКО ключевое значение имеет критерий контроля, который должен использоваться для определения лиц, фактически управляющих организацией и принимающих решения.

¹Закон Кыргызской Республики от 6 августа 2018 года № 87 «О противодействии финансированию преступной деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов», статья 1, часть 1, пункт 2, доступно по ссылке: <https://cbd.minjust.gov.kg/111822/edition/2757/ru>.

²Гражданский кодекс Кыргызской Республики от 8 мая 1996 года № 15 (с изменениями и дополнениями), статья 85, доступен по адресу: <https://cbd.minjust.gov.kg/3-1/edition/1265361/ru>.

2.1.2. ТРЕБОВАНИЯ ПФП/ЛПД В ЧАСТИ ИДЕНТИФИКАЦИИ БЕНЕФИЦИАРНОГО ВЛАДЕЛЬЦА

Статья 15 Закона о ПФП/ЛПД обязывает все юридические лица, созданные и зарегистрированные в КР, формировать достоверную и актуальную информацию о своих бенефициарных владельцах, хранить ее не менее пяти лет и представлять по запросу Государственной службы финансовой разведки (далее – ГСФР).

Положение о порядке проведения надлежащей проверки клиента³ устанавливает трехступенчатый порядок идентификации бенефициарного владельца юридического лица (пункт 33):

1. установление физических лиц, которые прямо или косвенно владеют 25 и более процентами акций или долей в уставном капитале;
2. если на первом этапе бенефициарный владелец не установлен либо имеются обоснованные сомнения – выявление физических лиц, осуществляющих контроль над клиентом иными способами;
3. при невозможности выявления бенефициарного владельца по первым двум критериям – идентификация физического лица, которое имеет возможность контролировать действия клиента за счет позиций, занимаемых в структуре юридического лица (лицо, ответственное за принятие стратегических решений, лицо, осуществляющее исполнительный контроль, лицо, принимающее ключевые финансовые решения).

Таким образом, действующее Положение формально содержит механизм идентификации бенефициарного владельца через лиц, занимающих руководящие должности (третья ступень). Однако, как показывает практика, этот механизм не применяется к НКО надлежащим образом.

2.1.3. РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НКО

Закон КР «О некоммерческих организациях»⁴ (далее — Закон о НКО) регулирует деятельность НКО четырех организационно-правовых форм:

- общественные объединения;
- фонды;
- учреждения;

³Положение о порядке проведения надлежащей проверки клиента (Приложение 12 к постановлению Кабинета Министров Кыргызской Республики от 14 ноября 2025 года № 739, в редакции от 4 февраля 2026 года), п. 33, доступно по ссылке: <https://cbd.minjust.gov.kg/230035234/edition/41398/ru>.

⁴ Закон Кыргызской Республики от 15 октября 1999 года № 111 «О некоммерческих организациях», главы II–IV, статьи 7, 18–21, 22–29¹, 30–34, доступно по ссылке: <https://cbd.minjust.gov.kg/274/edition/6030/ru>.

- ассоциации (союзы) НКО и (или) коммерческих юридических лиц.

Ключевой принцип, установленный законодательством: НКО является организацией, для которой извлечение прибыли не является основной целью деятельности, а полученная прибыль не распределяется между членами, учредителями и должностными лицами.⁵ Гражданский кодекс прямо устанавливает,⁶ что к юридическим лицам, в отношении которых их учредители (участники) не имеют имущественных прав, относятся общественные объединения, благотворительные и иные общественные фонды, а также объединения юридических лиц (ассоциации и союзы). Это означает, что учредители указанных форм НКО по закону не имеют права собственности на имущество организации и не извлекают из нее экономической выгоды.

РОЛЬ УЧРЕДИТЕЛЕЙ СУЩЕСТВЕННО РАЗЛИЧАЕТСЯ В ЗАВИСИМОСТИ ОТ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ ФОРМЫ НКО:

Общественные объединения – учредители не наделены какими-либо особыми полномочиями по управлению или контролю после регистрации.⁷ Общественное объединение создается по инициативе не менее трех дееспособных физических лиц. Учредители созывают учредительное собрание, на котором принимается решение о создании организации, утверждается устав и формируются руководящие органы. После государственной регистрации учредители не могут являться органом управления общественного объединения – они становятся членами организации наравне с иными членами. Высшим органом управления является общее собрание членов, текущее управление осуществляется исполнительными органами, создаваемыми в соответствии с уставом.

Фонды – учредители фонда участвуют в управлении только в том случае, если это прямо предусмотрено уставом.⁸ Имущество, переданное фонду учредителями, является собственностью фонда. Учредители не отвечают по обязательствам фонда, а фонд не отвечает по обязательствам учредителей. Права учредителя не передаются правопреемникам. Текущее управление фондом осуществляет правление, надзор – наблюдательный совет. Решение вопросов деятельности фонда может быть отнесено уставом к компетенции учредителей.

Учреждения – собственник учреждения сохраняет значительный контроль.⁹ Учреждение создается собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. Имущество учреждения закрепляется за ним на праве оперативного управления.

⁵ Статья 2 Закона о НКО; статья 85 Гражданского кодекса.

⁶ Пункт 3 статьи 83 Гражданского кодекса.

⁷ Статьи 19–21 Закона о НКО.

⁸ Статьи 22, 23, 26, 28 Закона о НКО.

⁹ Статьи 164, 231 Гражданского кодекса; статьи 30, 33, 34 Закона о НКО.

Собственник определяет структуру и полномочия органов управления, вправе изъять неиспользуемое или используемое не по назначению имущество, а учреждение вправе распоряжаться имуществом лишь с согласия собственника. При недостаточности денежных средств учреждения субсидиарную ответственность по его обязательствам несет собственник. Права собственника могут передаваться правопреемникам.

Ассоциации (союзы) – учредители не наделены какими-либо особыми полномочиями по управлению или контролю после регистрации.¹⁰ К данной форме применяются положения об общественных объединениях. Члены ассоциации сохраняют свою самостоятельность и права юридического лица. Управление определяется учредительным договором и уставом. *См. выше об общественных объединениях.*

2.1.4. ДАННЫЕ ЕДИНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕЕСТРА ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

Положение о порядке государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)¹¹ определяет состав сведений, включаемых в Единый государственный реестр юридических лиц (далее — реестр). Согласно Положению, реестр содержит в числе прочего:

- **Сведения об учредителях юридического лица** (пункт 104(9)) – фиксируются на момент регистрации и отражают лиц, принявших решение о создании организации. Для учреждений и фондов обновление данных об учредителях происходит при изменении их паспортных данных (пункт 96(4)). Сведения об учредителях в реестре не отражают фактическую структуру управления организацией на текущий момент.
- **Сведения о руководителе** (пункт 104(13)). Реестр содержит актуальные данные о руководителе (как правило, исполнительном директоре или председателе правления), которые обновляются при смене руководителя (пункт 96(1) и пункт 98) или паспортных данных или данных иного документа, удостоверяющего личность руководителя (пункт 96(6)). Именно руководитель является лицом, осуществляющим текущее управление НКО.

2.2. ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ К НКО НА ПРАКТИКЕ

2.2.1. ПРАКТИКА БАНКОВ

¹⁰ Статья 7 Закона о НКО и статьи 165, 166 Гражданского кодекса.

¹¹ Положение о порядке государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств) (Приложение 1 к постановлению Кабинета Министров Кыргызской Республики от 31 марта 2023 года № 178), доступно по ссылке: <https://cbd.minjust.gov.kg/160059/edition/1239754/ru>.

На практике при проведении надлежащей проверки НКО банки обращаются к данным реестра Министерства юстиции и запрашивают идентификационные данные (копии паспортов) учредителей, указанных в реестре. При этом данные о руководителе, которые также содержатся в реестре, не используются банками в качестве основного источника для идентификации бенефициарного владельца.

Такой подход обусловлен тем, что определение бенефициарного владельца в Законе о ПФП/ЛПД строится на понятиях «владение» и «контроль». В результате банки по аналогии с коммерческими организациями считают учредителей НКО лицами, владеющими или контролирующими организацию. При этом третья ступень идентификации (через руководящих должностных лиц) не применяется в качестве основного подхода для НКО, несмотря на то что для организаций без долевого участия первая ступень (25% владения) по определению неприменима.

2.2.2. ФАКТИЧЕСКАЯ СТРУКТУРА УПРАВЛЕНИЯ НКО

Анализ законодательства показывает, что лица, осуществляющие фактический контроль над НКО, различаются в зависимости от организационно-правовой формы:

Форма НКО	Роль учредителей после регистрации	Лица, осуществляющие фактический контроль
Общественное объединение	Становятся рядовыми членами; не имеют особых полномочий	Исполнительный орган (директор или правление); общее собрание членов
Фонд	Участвуют в управлении только если это предусмотрено уставом	Наблюдательный совет; правление; учредители (если предусмотрено уставом)
Учреждение	Собственник сохраняет значительный контроль	Собственник; органы управления, определенные уставом
Ассоциация (союз)	Регулируется как общественное объединение	Исполнительный орган (директор или правление); общее собрание членов

2.3. ПРОБЛЕМЫ ТЕКУЩЕГО ПОДХОДА

2.3.1. НЕСООТВЕТСТВИЕ ПРАВОВОЙ ПРИРОДЫ НКО И КОНЦЕПЦИИ БЕНЕФИЦИАРНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Концепция бенефициарной собственности исторически разработана для коммерческих структур, в которых физическое лицо извлекает экономическую выгоду через владение долями или акциями. Гражданский кодекс прямо устанавливает, что учредители общественных объединений, фондов и ассоциаций не имеют имущественных прав в отношении созданных ими организаций (статья 83(3)). Участники общественных объединений не сохраняют прав на переданное организации имущество (статья 161). Имущество фонда является собственностью фонда, а не его учредителей (статья 162).

Отождествление учредителей с бенефициарными владельцами для данных форм НКО противоречит гражданско-правовому статусу этих лиц: они не владеют организацией, не контролируют ее (в случае общественных объединений и ассоциаций) и не извлекают из нее выгоду.

2.3.2. НЕДОСТИЖЕНИЕ ЦЕЛЕЙ ПФП/ЛПД

Текущая практика создает ситуацию, при которой бенефициарными владельцами признаются лица, не осуществляющие контроль над НКО и не извлекающие из нее выгоду. Одновременно лица, реально управляющие организацией (исполнительный директор, члены правления, наблюдательный совет) не идентифицируются как бенефициарные владельцы, хотя именно они принимают стратегические и финансовые решения. Тем самым не достигаются цели ПФП/ЛПД.

2.3.3. НЕВОЗМОЖНОСТЬ ВЫПОЛНЕНИЯ ТРЕБОВАНИЙ

Для многих НКО учредители могут быть недоступны для связи: они сменили место жительства, выехали за пределы страны, утратили связь с организацией или ушли из жизни. Несмотря на это, банки продолжают требовать от НКО документы и персональные данные таких лиц для целей надлежащей проверки клиента и установления бенефициарного владельца.

Когда организация обращается за разъяснениями, ГСФР, как правило, рекомендует обратиться в Министерство юстиции для изменения сведений об учредителях в Едином государственном реестре юридических лиц. Министерство юстиции, в свою очередь, в таких случаях говорит, что НКО должно пройти перерегистрацию и сменить учредителей. Если связь с учредителями сохраняется, организации предлагается получить их согласие на выход из состава учредителей; если связь утрачена – обращаться в суд для их исключения.

Однако для общественных объединений замена учредителей юридически невозможна. Учредитель – это лицо, принявшее решение о создании общественного объединения на учредительном собрании. Это исторический факт, который не может быть изменен после регистрации: после создания

организации не может появиться «новых учредителей», поскольку учредительное собрание уже состоялось. Данные учредителей в реестре фиксируют историческое событие создания организации, а не текущую структуру управления.

В отношении фондов формально допускается изменение состава учредителей.¹² Однако такая замена не всегда имеет правовой или практический смысл. В зависимости от устава фонда учредитель может не обладать какими-либо управленческими полномочиями и не участвовать в деятельности фонда после его создания. Кроме того, фонд может быть создан, например, на основании завещания. В таких случаях учредитель не осуществляет фактический контроль над организацией, и его замена не влияет на управление фондом и является бессмысленным.

2.3.4. ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НКО

Невозможность предоставить запрашиваемые данные об учредителях может приводить к блокировке банковских счетов НКО. Это влечет за собой невозможность оплаты операционных расходов, выплаты заработной платы и реализации программ. Для НКО, работающих с уязвимыми группами населения, приостановка деятельности означает прекращение предоставления жизненно важных услуг. Блокировка счета происходит не из-за непрозрачности структуры управления, а из-за невозможности верифицировать лиц, которые по закону не осуществляют контроль над организацией.

2.4. ВЫВОДЫ

Анализ действующего законодательства позволяет сделать следующие выводы:

- **Текущая практика не достигает целей ПФП/ЛПД.** Идентификация учредителей, которые не контролируют организацию и не извлекают из нее выгоду, не способствует выявлению рисков отмывания денег или финансирования преступной деятельности. Информация о недоступных учредителях не обеспечивает прозрачности фактической структуры управления. Напротив, идентификация руководителя исполнительного органа, членов правления обеспечивает доступ к актуальным данным о лицах, реально принимающих решения и распоряжающихся средствами.
- **Подход не соответствует принципу пропорциональности, установленному международными стандартами ФАТФ.** Меры, которые приводят к блокировке счетов организаций, оказывающих общественно

¹² Пункт 56(5) Положения о порядке государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств).

полезные услуги, из-за невозможности верифицировать лиц, не осуществляющих контроль, являются несоразмерными.

- **Подход создает требования, которые для ряда форм НКО являются юридически и практически невыполнимыми.** Для общественных объединений, созданных десятилетия назад, учредители недоступны для верификации, а их замена в реестре юридически невозможна. В фондах такая замена формально допускается, но иногда не имеет практического смысла, так как учредители могут не участвовать в управлении и не осуществлять контроль.
- **Действующее законодательство уже позволяет применять требования к определению бенефициарного владельца с учетом правовой природы НКО без внесения изменений.** Положение о надлежащей проверке клиента содержит третью ступень идентификации, позволяющую определять бенефициарного владельца через лиц, занимающих руководящие должности. Для НКО без долевого участия первая ступень (25% владения) по определению неприменима, и переход ко второй и третьей ступеням является логически обоснованным и правомерным.

III. Международная практика и альтернативные подходы

3.1. ПОДХОД ФАТФ

3.1.1. РЕКОМЕНДАЦИЯ 8: ПРОПОРЦИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД К НКО

В 2023 году ФАТФ пересмотрела Рекомендацию 8 и обновила Пояснительную записку к ней с целью недопущения негативного воздействия мер ПФП/ЛПД на законную деятельность НКО.¹³ В пересмотренной редакции подчеркивается, что **такие меры должны применяться таким образом, чтобы не приводить к необоснованной приостановке или иному нарушению законной благотворительной деятельности.** Данный подход прямо отражен в Итогах Пленарного заседания ФАТФ, состоявшегося 25–27 октября 2023 года.¹⁴

Пересмотренный документ закрепил риск-ориентированный подход к регулированию НКО и уточнил требования к государствам. Так, ключевым принципом регулирования НКО является принцип пропорциональности, согласно которому **государства должны применять в отношении НКО**

¹³ Международные стандарты по противодействию отмыванию денег, финансированию терроризма и распространения оружия массового уничтожения (Рекомендации ФАТФ), доступно по ссылке:

<https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/FATF%20Recommendations%202012.pdf.coredownload.inline.pdf?nocache=true>.

¹⁴ Итоги Пленарного заседания ФАТФ, 25–27 октября 2023 года, доступно по ссылке: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfgeneral/outcomes-fatf-plenary-october-2023.html>.

целенаправленные, соразмерные и основанные на оценке рисков меры для предотвращения их возможного использования в целях финансирования терроризма.

3.1.2. РЕКОМЕНДАЦИИ 10 И 24: КАСКАДНЫЙ ПОДХОД К ОПРЕДЕЛЕНИЮ БЕНЕФИЦИАРНОГО ВЛАДЕЛЬЦА¹⁵

Пояснительная записка к Рекомендации 10 ФАТФ (надлежащая проверка клиента) устанавливает каскадный трехступенчатый подход к идентификации бенефициарного владельца юридического лица:

1. Сначала необходимо установить физических лиц, обладающих контролирующим правом собственности, как правило через долевое участие. *При этом ФАТФ прямо признает, что в ряде случаев такие лица могут отсутствовать.*
2. Если установить бенефициарного владельца через владение невозможно, следующим шагом является выявление физических лиц, осуществляющих контроль иными способами.
3. Если и на этом этапе такие лица не определены, в качестве бенефициарного владельца должно быть установлено физическое лицо, занимающее должность старшего руководящего должностного лица.

Для НКО, не имеющих долевого участия, первая ступень подхода по своей природе неприменима. Соответственно, в соответствии со стандартами ФАТФ идентификация должна производиться по второй (контроль иными способами) и третьей (руководящее должностное лицо) ступеням.

Руководство ФАТФ по прозрачности и бенефициарной собственности¹⁶ также подчеркивает, что **ключевым элементом определения бенефициарного владельца является установление физического лица, которое в конечном счете осуществляет фактический контроль над юридическим лицом, а не формально указано в его регистрационных документах.** В Руководстве прямо указано, что понятие бенефициарного владельца необходимо отличать от формального юридического владения, и что контроль может осуществляться различными способами, а не только через право собственности. В этом же пункте подчеркивается, что **лица, указанные в регистрационных документах или обладающие формальными**

¹⁵ Рекомендации ФАТФ (обновленная редакция, ноябрь 2023 г.), Пояснительная записка к Рекомендации 10, пункт (i.iii), стр. 68, доступно по ссылке: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Fatf-recommendations.html>.

¹⁶ Руководство ФАТФ «Прозрачность и бенефициарная собственность (Рекомендации 24 и 25)», октябрь 2014 г., п. 15, стр. 14, доступно по ссылке: https://eurasiangroup.org/files/uploads/files/FATF_documents/FATF_Guidances/Rukovodstvo_FATF_Prozrachnost_i_BS.pdf.

правами, не обязательно являются бенефициарными владельцами, если они не осуществляют фактический контроль.

Эти положения имеют принципиальное значение для НКО, в которых отсутствует долевое участие, и подтверждают, что идентификация бенефициарного владельца должна осуществляться через лиц, фактически осуществляющих управление, а не через учредителей, не обладающих контрольными полномочиями.

3.2. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЮРИСДИКЦИЙ

3.2.1. ВЕЛИКОБРИТАНИЯ¹⁷

В Великобритании применяется подход, при котором при определении бенефициарных владельцев основное внимание уделяется не формальным учредителям, а тем, кто осуществляет фактический контроль над юридическим лицом. Компании обязаны устанавливать и раскрывать информацию о так называемых «лицах со значительным контролем» (Persons with Significant Control, PSC) и предоставлять эти данные в государственный реестр.

Лицом со значительным контролем признается физическое лицо, которое соответствует одному или нескольким установленным критериям. К таким критериям относятся:

1. владение более 25% долей;
2. контроль более 25% голосов;
3. право назначения или смещения большинства членов совета директоров;
4. право осуществлять или фактическое осуществление значительного влияния или контроля.

Для НКО критерии 1 и 2 неприменимы, поскольку они не имеют долей участия или акционерного капитала. Поэтому анализ осуществляется на основании критериев 2 и 3, то есть на основании фактического контроля и влияния. Учредители не рассматриваются автоматически как лица с существенным контролем.

Регулирование Великобритании прямо предусматривает возможность определения бенефициарного владельца через старшее руководство (senior management) в случаях, когда установить его через владение невозможно.¹⁸ При

¹⁷ Правительство Великобритании, Руководство для компаний: реестр лиц с существенным контролем (Guidance for companies: register of people with significant control), опубликовано 19 ноября 2025 года, доступно по ссылке: <https://www.gov.uk/government/publications/people-with-significant-control-summary-guidance/summary-guidance-for-companies-register-of-people-with-significant-control-pscs>.

¹⁸ Правила о противодействии отмыванию денег, финансированию терроризма и переводу средств (информация о плательщике) 2017 года (The Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds

этом финансовым учреждениям запрещено полагаться исключительно на данные реестров, и они обязаны анализировать фактическую структуру управления, включая лиц, принимающих ключевые решения.

Таким образом, Британский подход демонстрирует, что решающим является не формальный статус лиц, стоявших у истоков создания организации, а реальное участие в управлении и принятии решений. Учредители не рассматриваются автоматически как бенефициарные владельцы, если они не обладают соответствующими полномочиями или не осуществляют фактическое влияние на деятельность организации.

3.2.2. НИДЕРЛАНДЫ¹⁹

Нидерланды регулируют вопросы бенефициарного владения в рамках Закона о противодействии отмыванию денег и финансированию терроризма и Имплементационного декрета.²⁰ Статья 3 декрета определяет бенефициарного владельца как физическое лицо, которое:

1. прямо или косвенно владеет более чем 25 процентами имущественного интереса;
2. прямо или косвенно может осуществлять более 25 процентов голосов при изменении устава; или
3. может осуществлять конечный эффективный контроль над организацией.

Поскольку у фондов и объединений отсутствует долевое участие, критерий 1 неприменим. Критерий 2 также часто неприменим, поскольку в объединениях решения принимаются общим собранием, состоящим из большого числа членов, и, как правило, отсутствует лицо, обладающее более чем 25 процентами голосов. В случае невозможности установить бенефициарного владельца по указанным критериям нидерландское законодательство вводит механизм «псевдо-бенефициарный владелец», которым признаются все члены высшего управляющего органа – как правило, правления (статья 3, пункт 6 декрета).

Учредители фондов и объединений не рассматриваются как бенефициарные владельцы автоматически; определяющим критерием является фактический

(Information on the Payer) Regulations 2017), положение 28(6)–(7), доступно по ссылке: <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2017/692/body/made/data.html#d5e1069>.

¹⁹ Торгово-промышленная палата Нидерландов (KVK), Шивани Бур, Кто является бенефициарными владельцами для ассоциации или фонда? 5 примеров (Who are the UBOs for your vereniging or stichting? 5 examples), обновлено 18 июля 2025 года, доступно по ссылке: <https://www.kvk.nl/en/secure-business/who-are-the-ubos-for-your-vereniging-or-stichting-5-examples/>.

²⁰ Королевство Нидерландов, Имплементационный декрет 2018 года к Закону о противодействии отмыванию денег и финансированию терроризма (Uitvoeringsbesluit Wwft 2018), Официальный вестник (Staatsblad) 2018, № 241, 17 июля 2018 года, доступно по ссылке: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2018-241.html>.

контроль. Нидерландская модель показательна для анализа тем, что она прямо демонстрирует, что для организаций без долевого участия (каковыми являются большинство НКО) бенефициарным владельцем по умолчанию признается руководящий орган – правление, а не учредители. Механизм «псевдо-бенефициарный владелец» здесь является инструментом, обеспечивающим прозрачность при отсутствии классических критериев владения.

3.2.3. ГЕРМАНИЯ²¹

Германский закон о противодействии отмыванию денег ²² определяет бенефициарного владельца как физическое лицо, которое в конечном счете владеет контрагентом или контролирует его, а также лицо, по чьему поручению осуществляется сделка или деловые отношения (§3). Закон устанавливает, что бенефициарным владельцем, как правило, является физическое лицо, прямо или косвенно владеющее более чем 25 процентами капитала или голосов. Если установить такое лицо невозможно, применяется дополнительный критерий, при котором бенефициарный владелец определяется через иные формы контроля, а в качестве резервного подхода – через законного представителя.

Для зарегистрированных объединений, являющихся основной формой НКО в Германии, применяются именно эти общие правила. Поскольку объединения не имеют долевого участия, бенефициарный владелец по критерию 25-процентного порога, как правило, не устанавливается. В таких случаях, при невозможности выявить лицо, осуществляющее контроль, в качестве бенефициарного владельца указывается законный представитель объединения (руководитель исполнительного органа управления).

В отношении фондов закон предусматривает специальное регулирование. Согласно §3(3) к бенефициарным владельцам относятся, в частности, учредитель, члены правления фонда, лица, осуществляющие надзорные функции, определенные выгодоприобретатели (если они предусмотрены), а также иные физические лица, прямо или косвенно осуществляющие контролирующее влияние. При этом сам по себе статус учредителя не имеет приоритета и не подменяет собой оценку фактического контроля. Это означает, что даже при

²¹ Федеральное административное ведомство Германии (Bundesverwaltungsamt), Реестр прозрачности: вопросы и ответы по Закону о противодействии отмыванию денег (Geldwäschegesetz, GwG) (Transparenzregister – Fragen und Antworten zum Geldwäschegesetz), по состоянию на 5 мая 2023 года, доступно по ссылке: https://www.bva.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Aufgaben/VMII/Transparenzregister/Transparenzregister_FAQ.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

²² Закон Германии «О выявлении доходов от тяжких преступлений (Закон о противодействии отмыванию денег, Geldwäschegesetz — GwG)», § 3, доступно по ссылке: https://www.gesetze-im-internet.de/gwg_2017/_3.html.

формальном включении учредителя в перечень, определяющим остается установление лиц, реально влияющих на управление и принятие решений в организации.

Таким образом, германский подход в целом основан на выявлении лиц, обладающих фактическим влиянием или контролем над организацией. Учредители не рассматриваются как бенефициарные владельцы автоматически для всех форм НКО: в отношении объединений они не учитываются, а в отношении фондов могут приниматься во внимание, но наравне с другими лицами и без какого-либо приоритета – ключевое значение имеет то, кто фактически управляет организацией и принимает решения.

3.2.4. ЭСТОНИЯ

Эстония регулирует вопросы бенефициарного владения Законом о предотвращении отмывания денег и финансирования терроризма.²³ Согласно §9(1) закона бенефициарным владельцем является физическое лицо, которое в конечном счете осуществляет решающее влияние на организацию через владение или иные формы контроля, либо лицо, в интересах которого совершается операция. Если такое лицо не может быть установлено, применяется дополнительный критерий – владение более чем 25% долей (§9(2)). Однако этот критерий является вторичным и применяется только при невозможности определить бенефициара через контроль. Если и на этом этапе бенефициарный владелец не установлен, то бенефициарным владельцем признается лицо, занимающее должность старшего руководящего должностного лица (§9(4)). Если несколько лиц соответствуют критериям, приоритет отдается тем, кто фактически осуществляет контроль и принимает стратегические решения, а при их отсутствии — тем, кто обеспечивает повседневное управление (§9(4¹)).

Для некоммерческих объединений и фондов, не имеющих долевого участия, бенефициарным владельцем в соответствии с §9(1) закона признается физическое лицо, которое через владение или иной вид контроля имеет решающее влияние на организацию. На практике, как следует из методических рекомендаций Министерства финансов Эстонии²⁴, такими лицами обычно признаются члены правления, а если правление состоит более чем из четырех членов, достаточно указать председателя правления.

²³ Закон Эстонии «О предотвращении отмывания денег и финансирования терроризма», принят 26 октября 2017 года, доступно по ссылке: <https://www.riigiteataja.ee/akt/113022026013>.

²⁴ Министерство финансов Эстонии, Методические рекомендации по идентификации бенефициарного владельца, стр. 4–5, доступно по ссылке: <https://www.fin.ee/media/9568/download>.

Таким образом, Эстонский подход так же подтверждает, что для НКО бенефициарный владелец определяется через лиц, фактически осуществляющих управление (правление), а не через учредителей.

3.2.5. ОБЩИЕ СРАВНИТЕЛЬНЫЕ ВЫВОДЫ

Сравнительный анализ показывает, что ни одна из рассмотренных юрисдикций не отождествляет учредителей НКО с бенефициарными владельцами автоматически. Во всех случаях ключевым критерием является фактический контроль над организацией, а не участие в ее создании.

Несмотря на различия в правовых моделях, все государства используют сходную логику: сначала оценивается владение (если применимо), затем – контроль, а при невозможности установить такие лица, применяется механизм определения бенефициарного владельца через руководство организации.

Во всех юрисдикциях приоритет отдается лицам, осуществляющим управление и принимающим решения: исполнительным органам, правлению, а в отдельных случаях – лицам, оказывающим фактическое влияние. Учредители могут учитываться только в отдельных случаях (преимущественно в отношении фондов) и только при наличии реального контроля, но не автоматически.

IV. Предлагаемые решения для Кыргызской Республики

4.1. НА УРОВНЕ ТОЛКОВАНИЯ СУЩЕСТВУЮЩИХ НОРМ

ГСФР или Национальный банк может издать методические рекомендации (разъяснения), устанавливающие порядок определения бенефициарного владельца НКО с учетом организационно-правовой формы:

- **Общественные объединения и ассоциации (союзы):** бенефициарным владельцем является руководитель исполнительного органа (исполнительный директор, председатель правления), данные которого содержатся в реестре Министерства юстиции.
- **Фонды:** бенефициарным владельцем является учредитель – при условии, что устав закрепляет за ним полномочия по управлению; либо члены правления – если устав не предусматривает участия учредителей в управлении.
- **Учреждения:** бенефициарным владельцем является собственник (создатель учреждения), который по закону сохраняет контроль над имуществом и деятельностью.

4.2. НА УРОВНЕ ПОДЗАКОНЫХ АКТОВ

Внесение дополнений в Положение о порядке проведения надлежащей проверки клиента, предусматривающих специальный порядок идентификации бенефициарного владельца НКО. Такой порядок должен:

- установить, что для организаций без долевого участия первая ступень идентификации (25% владения) неприменима, и идентификация должна производиться по второй и третьей ступеням;
- определить перечень релевантных лиц для каждой организационно-правовой формы НКО.

Предлагаемый принцип заключается в том, что учредители не должны автоматически рассматриваться как бенефициарные владельцы НКО, если они не осуществляют фактический контроль над организацией. Такой подход не снижает уровень прозрачности, а, напротив, обеспечивает выявление лиц, реально принимающих решения и контролирующих деятельность организации, вместо формальной верификации лиц, не имеющих отношения к управлению.

Внедрение данного подхода позволит Кыргызской Республике привести практику определения бенефициарных владельцев НКО в соответствие с риск-ориентированными требованиями ФАТФ, в частности с Рекомендациями 10 и 8, которые требуют выявления фактического контроля и применения соразмерных мер, не создающих необоснованных препятствий для законной деятельности НКО.