

АНАЛИЗ

Определение бенефициарного владельца в отношении некоммерческих организаций в Кыргызской Республике

18 ИЮНЯ 2026 ГОДА

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/1263361/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. МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ГСФР ПО ИДЕНТИФИКАЦИИ И ВЕРИФИКАЦИИ БЕНЕФИЦИАРНОГО ВЛАДЕЛЬЦА

Приказом ГСФР от 25 марта 2025 года № 45/ө/п утверждены Методические рекомендации по идентификации и верификации бенефициарного владельца. Раздел 4.1 Методических рекомендаций специально посвящен НКО и определяет, какие критерии Типовой анкеты бенефициарного владельца подлежат применению в зависимости от организационно-правовой формы НКО.

Общественные объединения. В отношении общественных объединений Методические рекомендации прямо указывают, что при идентификации

³ Положение 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>.

бенефициарного владения/контроля следует фокусироваться на идентификации лиц, занимающих руководящие должности в органах управления (критерий 5⁴ Типовой анкеты).

Фонды. В отношении фондов Методические рекомендации предусматривают идентификацию бенефициарного контроля и сбор документов по критерию 5, однако одновременно указывают, что *право безоговорочного решения принадлежит учредителю*, и называют учредителя бенефициарным владельцем фонда. Кроме того, допускается идентификация грантодателей в качестве бенефициарных владельцев фонда:

- по критерию 2⁵ – если сумма гранта, перечисленная единовременно или несколькими перечислениями в течение календарного года, превышает 25 процентов оборотных средств фонда;
- по критерию 8⁶ – когда грантодатели имеют высокую степень неформального контроля над деятельностью фонда.

Учреждения. В отношении учреждений предусмотрена идентификация собственника по критерию 1⁷, что соответствует правовому статусу этой формы.

Объединения юридических лиц (ассоциации и союзы). Методические рекомендации не содержат разъяснений в отношении ассоциаций.

2.1.4. РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НКО

Закон КР «О некоммерческих организациях»⁸ (далее — Закон о НКО) регулирует деятельность НКО четырех организационно-правовых форм:

- общественные объединения;
- фонды;

⁴ Физическое лицо, которое может осуществлять управление клиентом - юридическим лицом за счет позиций, занимаемых в структуре юридического лица (ответственное за принятие стратегических решений, осуществляет исполнительный контроль, принимает решение по финансовым вопросам).

⁵ Физическое лицо, от имени и/или за счет которого клиентом совершается операция (сделка) с денежными средствами или имуществом, в том числе в случае, когда указанное физическое лицо не имеет права собственности на денежные средства или имущество, а также не контролирует клиента (В данном случае укажите номер и дату договора, срок действия, предмет договора, иные существенные условия).

⁶ Физическое лицо обладает возможностью контролировать действия клиента иным способом.

⁷ Физическое лицо, в конечном счете, прямо или косвенно (через третьих лиц) владеет или осуществляет контроль над клиентом - юридическим лицом либо пользуется преимуществами владения (управления) капиталом или активами клиента - юридического лица (имеет преобладающее участие (более 25%) в уставном капитале клиента - юридического лица или владеет более 25% общего числа акций клиента - юридического лица с правом голоса). (Если владение косвенно (через третьих лиц), необходимо указать взаимосвязь).

⁸ Закон Кыргызской Республики от 15 октября 1999 года № III «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>.

- учреждения;
- 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.⁹ Гражданский кодекс прямо устанавливает,¹⁰ 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.¹¹ 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.¹² 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.¹³ Учреждение создается собственником для осуществления управленческих,

⁹ Статья 2 Закона о НКО; статья 85 Гражданского кодекса.

¹⁰ Пункт 3 статьи 83 Гражданского кодекса.

¹¹ Статьи 19–21 Закона о НКО.

¹² Статьи 22, 23, 26, 28 Закона о НКО.

¹³ Статьи 164, 231 Гражданского кодекса; статьи 30, 33, 34 Закона о НКО.

социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. Имущество учреждения закрепляется за ним на праве оперативного управления. 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.¹⁴ 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.*

2.1.5. 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

¹⁴ Статья 7 Закона о НКО и статьи 165, 166 Гражданского кодекса.

		правление); общее собрание членов
--	--	-----------------------------------

2.2. ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ К НКО НА ПРАКТИКЕ

2.2.1. ПРАКТИКА БАНКОВ

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.

Такая практика сохраняется и после утверждения Методических рекомендаций, которые прямо ориентируют финансовые учреждения фокусироваться в отношении общественных объединений на лицах, занимающих руководящие должности в органах управления. Несмотря на это, банки продолжают требовать у общественных объединений паспорта учредителей, указанных в реестре Министерства юстиции. Это показывает, что проблема заключается не столько в отсутствии методологического подхода, сколько в его неприменении банками на практике, чему способствует, в том числе, отсутствие Методических рекомендаций в Централизованном банке данных правовой информации Кыргызской Республики.

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.¹⁵ Однако такая замена не всегда имеет правовой или практический смысл. В

¹⁵ Пункт 56(5) Положения о порядке государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств).

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.

В результате, 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.

2.3.4. ОШИБОЧНОСТЬ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ГРАНТОДАТЕЛЕЙ ФОНДОВ В КАЧЕСТВЕ БЕНЕФИЦИАРНЫХ ВЛАДЕЛЬЦЕВ

Определение грантодателей в качестве бенефициарных владельцев фонда, установленное Методическими рекомендациями по идентификации и верификации бенефициарного владельца, представляется ошибочным. Грантодатель не владеет НКО, не имеет доли участия, не получает прибыль и не извлекает имущественной выгоды из ее деятельности. Предоставление гранта само по себе не означает контроль над НКО. Сами Методические рекомендации признают, что грантодатель теряет право собственности на переданное имущество – после предоставления гранта средства становятся имуществом НКО и используются в соответствии с уставными целями и условиями грантового соглашения.

Донор может устанавливать условия использования конкретного гранта (целевое назначение, отчетность, аудит), однако это не означает контроль над органами управления НКО, ее стратегическими и кадровыми решениями, текущей деятельностью или всеми финансовыми потоками организации. Контроль в смысле Закона о ПФП/ЛПД предполагает возможность определять действия клиента, а не только устанавливать целевые рамки отдельного финансирования.

Практические последствия такого подхода могут быть серьезными. Большинство доноров (международные организации, иностранные фонды, посольства и агентства развития) не согласятся предоставлять персональные данные своих сотрудников или должностных лиц в качестве «бенефициарных владельцев»

НКО-получателя, поскольку они не являются такими владельцами ни юридически, ни фактически. Такой подход может привести к необоснованным банковским требованиям, блокировке счетов НКО, отказу доноров от финансирования.

2.4. ВЫВОДЫ

Анализ действующего законодательства позволяет сделать следующие выводы:

1. **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.
2. **Подход не соответствует принципу пропорциональности, установленному международными стандартами ФАТФ.** Меры, которые приводят к блокировке счетов организаций, оказывающих общественно полезные услуги, из-за невозможности верифицировать лиц, не осуществляющих контроль, являются несоразмерными.
3. **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.
4. **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.
5. **Методические рекомендации ГСФР в целом закрепляют верный подход к определению бенефициарных владельцев общественных объединений, однако отдельные их положения, касающиеся фондов, требуют корректировки.** Применительно к общественным объединениям

рекомендации корректно ориентируют финансовые учреждения на идентификацию лиц, занимающих руководящие должности в органах управления, что соответствует правовой природе общественных объединений. Вместе с тем требуют пересмотра – автоматическое отнесение учредителей фондов к бенефициарным владельцам без оценки их фактических полномочий и контроля, а также отнесение к бенефициарным владельцам грантодателей фондов.

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.¹⁶ 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.¹⁷

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 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 ВЛАДЕЛЬЦА¹⁸

¹⁶ 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>.

¹⁷ 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>.

¹⁸ 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>.

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 собственности¹⁹ 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 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.

¹⁹ 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.

3.2. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЮРИСДИКЦИЙ

3.2.1. ВЕЛИКОБРИТАНИЯ²⁰

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.²¹ При 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

²⁰ 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>.

²¹ Правила о противодействии отмыванию денег, финансированию терроризма и переводу средств (информация о плательщике) 2017 года (The Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds (Information on the Payer) Regulations 2017), положение 28(6)–(7), доступно по ссылке: <https://www.legislation.gov.uk/ukSI/2017/692/body/made/data.html#d5e1069>.

соответствующими полномочиями или не осуществляют фактическое влияние на деятельность организации.

3.2.2. НИДЕРЛАНДЫ²²

Нидерланды регулируют вопросы бенефициарного владения в рамках Закона о противодействии отмыванию денег и финансированию терроризма и Имплементационного декрета.²³ 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 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.

²² 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/>.

²³ 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>.

3.2.3. ГЕРМАНИЯ²⁴

Германский закон о противодействии отмыванию денег ²⁵ 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 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

²⁴ 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.

²⁵ 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.

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.²⁶ 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 Эстонии²⁷, такими лицами обычно признаются члены правления, а если правление состоит более чем из четырех членов, достаточно указать председателя правления.

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

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

²⁷ Министерство финансов Эстонии, Методические рекомендации по идентификации бенефициарного владельца, стр. 4–5, доступно по ссылке: <https://www.fin.ee/media/9568/download>.

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

1. **Внести изменения в Методические рекомендации**, уточнив, что для фондов основным подходом должно быть определение бенефициарного владельца через лиц, фактически осуществляющих управление и контроль над фондом, — прежде всего через исполнительный орган управления, принимающий ключевые стратегические и финансовые решения. Учредитель фонда может определяться как бенефициарный владелец только в той мере, в какой он по уставу или фактически осуществляет управление или контроль над фондом. Грантодатель не должен рассматриваться как бенефициарный владелец фонда.
2. **После внесения соответствующих изменений обеспечить доступность и единообразное применение Методических рекомендаций:**
 - *Разместить доработанные Методические рекомендации в Централизованном банке данных правовой информации Кыргызской Республики. Это повысит официальную видимость документа, облегчит ссылку на него для НКО, банков, юристов и государственных органов и поддержит единообразное применение подхода.*
 - *Направить банкам разъяснение о применении Методических рекомендаций к НКО. ГСФР и (или) Национальному банку следует направить банкам практическое разъяснение по применению критериев Типовой анкеты к разным формам НКО: общественные объединения — критерий 5 (лица, занимающие руководящие должности); фонды — критерий 5 в отношении лиц, реально управляющих фондом, а учредитель — только при наличии полномочий по уставу или фактического контроля; учреждения —*

собственник по критерию 1; ассоциации (союзы) — подход, аналогичный общественным объединениям, с фокусом на руководящих лицах и фактическом контроле.

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.