



ОТЧЕТ
об оценке рисков финансирования
террористической деятельности
в секторе некоммерческих организаций

Бишкек, июль 2022

Оглавление

Перечень сокращений	5
Введение	7
1. ОБЩАЯ ЧАСТЬ.....	9
Раздел 1. Ключевые понятия и термины	9
Раздел 2. Цели и задачи оценки рисков	12
Глава 1. Требования законодательства Кыргызской Республики	12
Глава 2. Стандарты и документы ФАТФ	13
Раздел 3. Методика оценки рисков.....	15
Раздел 4. Виды, правовое определение, количество и деятельность НКО в Кыргызской Республике	17
Глава 1. Виды НКО.....	17
Глава 2. Правовое определение НКО	18
Глава 3. Количество НКО.....	24
Глава 4. Категории деятельности НКО.....	25
Глава 5. Обзор деятельности НКО.....	29
§ 1. Порядок регистрации НКО	29
§ 2. НКО незарегистрированные в качестве юридического лица.....	30
§ 3. Ликвидация НКО	32
§ 4. Финансирование и ресурсы НКО.....	35
§ 5. Отчетность НКО.....	38
§ 6. Государственный контроль над НКО.....	39
§ 7. Проверки деятельности НКО	40
§ 8. Привлечение НКО к ответственности	42
Раздел 5. НКО, подлежащие углубленной оценке (подпадающие под определение ФАТФ)	44
Глава 1. Общественное объединение	45
§ 1. Цель деятельности.....	45
§ 2. Местоположения деятельности	45
§ 3. Предоставляемые услуги.....	46
§ 4. Активы, источники финансирования, объем денежных средств.....	46
§ 5. Механизмы осуществления финансовых операций (движение средств, способы платежей).....	48
§ 6. Внутреннее управление и контроль	49
§ 7. Проблемы	50
Глава 2. Общественный фонд.....	50
§ 1. Цель деятельности.....	50

§ 2. Местоположения деятельности	51
§ 3. Предоставляемые услуги.....	51
§ 4. Активы, источники финансирования, объем денежных средств.....	52
§ 5. Механизмы осуществления финансовых операций (движение средств, способы платежей).....	54
§ 6. Внутреннее управление и контроль.....	55
§ 7. Проблемы	56
Глава 3. Религиозные организации	57
§ 1. Цель деятельности.....	57
§ 2. Местоположения деятельности	57
§ 3. Предоставляемые услуги.....	59
§ 4. Активы, источники финансирования, объем денежных средств.....	59
§ 5. Механизмы осуществления финансовых операций (движение средств, способы платежей).....	60
§ 6. Внутреннее управление и контроль.....	62
§ 7. Проблемы	64
2. ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ.....	66
Раздел 6. Угрозы для НКО.....	66
Глава 1. Определение угрозы	66
Глава 2. Внутренние и внешние угрозы.....	67
Раздел 7. Уязвимости в НКО.....	70
Глава 1. Определение уязвимости	70
Глава 2. Способы незаконного использования НКО в целях ФТД.....	70
§ 1. Способы сбора (привлечения) средств	70
§ 2. Способы перемещения средств.....	71
Глава 3. Характеристика уязвимостей в НКО.....	71
Раздел 8. Последствия финансирования террористической деятельности.....	74
Раздел 9. Оценка рисков финансирования террористической деятельности в секторе некоммерческих организаций	76
Глава 1. Описания групп НКО с риском ФТД.....	76
Глава 2. Матрица рисков финансирования террористической деятельности в секторе некоммерческих организаций	82
Раздел 10. Меры по управлению рисками финансирования террористической деятельности в секторе некоммерческих организаций.....	85

Перечень сокращений

ГКДР	Государственная комиссия по делам религий
ГКНБ	Государственный комитет национальной безопасности
ГНС	Государственная налоговая служба
ГСЗ	Государственный социальный заказ
ГСФР	Государственная служба финансовой разведки
ЕГРСЕ	Единый Государственный реестр статистических единиц
ЕАГ	Евразийская группа по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма
ИНН	Идентификационный номер налогоплательщика
КР	Кыргызская Республика
КТУ ООН	Контртеррористическое управление Организации Объединенных Наций
МВД	Министерство внутренних дел
МСУ	Органы местного самоуправления
МТСОМ	Министерство труда, социального обеспечения и миграции
МЮ	Министерство юстиции
НКО	Некоммерческая организация
НСК	Национальный статистический комитет
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОКПО	Общереспубликанский классификатор предприятий и организаций
ООН	Организация Объединенных Наций
ОПФ	Организационно-правовая форма
ПФТД/ЛПД	Противодействие финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов

РГ	Рабочая группа по проведению оценки рисков финансирования террористической деятельности в секторе НКО
РЦПДЦА	Региональный центр ООН по превентивной дипломатии для Центральной Азии
ФАТФ	Группа разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег
ФТД	Финансирование террористической деятельности
COVID-19	Коронавирусная инфекция – инфекционное заболевание, вызываемое вирусом SARS-CoV-2
ОГР	Open Government Partnership - Международная инициатива Партнерство «Открытое правительство»

Введение

В целях реализации ст. 16 Закона Кыргызской Республики «О противодействии финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов» от 6 августа 2018 года № 87 (далее – Закон о ПФТ/ОД), а также устранения недостатков, выявленных во время взаимной оценки Кыргызской Республики (далее – Кыргызстан, КР), проведенной Евразийской группой по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (далее - ЕАГ) в 2017-2018 годы, и исполнения на территории КР Рекомендации 8 ФАТФ¹ «Меры по предупреждению использования некоммерческих организаций в целях финансирования терроризма», в период с октября 2019 года по март 2021 года проведена работа по формированию рабочей группы, разработке методологии проведения оценки рисков финансирования террористической деятельности (далее - ФТД) в секторе некоммерческих организаций (далее – НКО) и дальнейшему сбору информации.

В состав указанной РГ были включены представители государственных органов КР - ГСФР, МВД, ГКНБ и ГКДР, а также представители НКО, осуществляющих деятельность в различных направлениях.

Формирование РГ из представителей НКО было осуществлено при содействии Коалиции НКО по Партнерству «Открытое правительство» (Open Government Partnership - OGP).²

РГ в январе-сентябре 2019 года разработан проект Методологии проведения оценки рисков ФТД в НКО секторе Кыргызской Республики (Методология), на основе рекомендаций и других документов ФАТФ, с использованием опубликованного пособия «Определение НКО с высоким риском» компании Greenacre Group (Великобритания). Методология содержит способы, методы, приемы и инструменты выделения категорий НКО, находящихся в зоне высокого риска злоумышленного использования для целей ФТД в силу особенностей их видов деятельности или характеристик.

В ходе анализа собранной информации Программный Офис ОБСЕ в Бишкеке оказал техническое содействие и нанял местных экспертов, которые участвовали в сопоставлении баз данных НКО государственных

¹Группа разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег

² Кыргызская Республика присоединилась к OGP в ноябре 2017 года и в 2018 году включила мероприятие ГСФР по совместному проведению оценки рисков в НКО секторе в двухлетний Национальный план действий (НПД) Кыргызстана по OGP как одну из 18 направлений совместной деятельности государственных органов и организаций гражданского общества. <http://ogp.el.kg/ru/vovlechenie-grazhdanskogo-obshchestva-v-ocenku-riskov-finansirovaniya-terroristicheskoy-deyatelnosti>

органов и определении количества НКО, подлежащих углубленной оценке, согласно определению ФАТФ.

Значительным препятствием в работе РГ стала пандемия COVID-19. Карантин, объявленный в стране в 2020 году, а также широкое распространение заболевания после отмены карантина сделали невозможным полное получение необходимой для оценки рисков информации.

Первый проект Отчета, подготовленный в марте 2021 года, содержал только обзорную информацию о секторе НКО Кыргызской Республики и требовал дальнейшей доработки в части анализа угроз, уязвимостей и обзора присущих сектору типологий ФТД.

В 2021 году совместно с Секретариатом ЕАГ в рамках проектного плана по координации технического содействия Кыргызской Республике проведена работа по поиску доноров и провайдеров технического содействия для завершения оценки рисков в секторе НКО.

Заключительный этап подготовки данного Отчета об оценке рисков финансирования террористической деятельности в секторе НКО Кыргызской Республики проведен в 2022 году при поддержке КТУ ООН. В рамках совместного проекта КТУ ООН и РЦПДЦА «На пути к всеобъемлющему осуществлению Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций в Центральной Азии – Фаза IV», а также при поддержке проекта КТУ ООН по борьбе с финансированием терроризма был предоставлен региональный эксперт, который собрал дополнительную информацию для данного отчета, с акцентом на типологиях неправомерного использования сектора НКО в целях ФТД.

В апреле-мае 2022 года при координирующей роли ГСФР проведен ряд консультаций с представителями заинтересованных госорганов, изучена актуальность подготовленных ранее материалов, а также иная подготовительная работа. В июне 2022 года Комиссией по вопросам противодействия финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов утвержден обновленный состав РГ (в рамках завершающего этапа), график проведения оценки рисков ФТД в секторе НКО, а также утверждена обновленная редакция Методологии по проведению оценки рисков ФТД в секторе НКО.

1. ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Раздел 1. Ключевые понятия и термины

В настоящем отчете используются следующие ключевые понятия и термины:

Комиссия по вопросам ПФТД/ОД - Комиссия по вопросам противодействия финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов, действующая при Кабинете Министров Кыргызской Республики.

Национальная оценка рисков - деятельность субъектов ПФТД/ОД по выявлению и (или) предотвращению угроз и уязвимостей, выработке мер по ПФТД/ОД, а также по предупреждению или минимизации негативных последствий.

Орган финансовой разведки - уполномоченный государственный орган Кыргызской Республики в сфере ПФТД/ОД.

Оценка рисков - процесс, основанный на методологии, в рамках которого обобщаются суждения в отношении угроз, уязвимостей и последствий финансирования террористической деятельности и легализации (отмывания) преступных доходов (далее – ФТД/ОД) и определяются уровни рисков на основе анализа собранной информации.

Последствия - влияние или вред, причиненный государству, обществу, финансовой системе и экономике в результате осуществления ФТД/ОД.

Риск - возможность нанесения ущерба государству, обществу, финансовой системе и экономике в целом, путем совершения операций (сделок), связанных с ФТД/ОД, в результате сочетания угрозы и уязвимости.

Угроза - физическое лицо или группа лиц, преступные сообщества, объект или деятельность, которые могут потенциально нанести вред государству, обществу, финансовой системе и экономике в результате осуществления ФТД/ОД.

Управление рисками - принятие соответствующих мер для снижения оцененной степени риска до более низкого или приемлемого уровня.

Уязвимость - области (сферы), в которых угроза может реализоваться, либо факторы, содействующие или способствующие

реализации угрозы в связи с наличием в них определенных недостатков в сфере ПФТД/ОД.

Риск-ориентированный подход - применение усиленных мер при наличии высокого уровня риска или упрощенных мер при наличии низкого уровня риска в соответствии с установленными процедурами управления рисками (выявление, оценка, мониторинг, контроль, снижение степени риска).

Санкционный перечень - перечень физических и юридических лиц, групп и организаций, в отношении которых имеются сведения об их участии в террористической или экстремистской деятельности и распространении оружия массового уничтожения.

Финансирование террористической деятельности - предоставление средств, оказание финансовых услуг или осуществление сбора средств любыми методами или способами, прямо или косвенно, с намерением или осознанием того, что средства предназначены или будут использованы полностью или частично для финансирования террориста и (или) террористической организации либо для финансирования организации подготовки или осуществления террористической деятельности на территории Кыргызской Республики или за ее пределами, либо для финансирования поездок лиц, направляющихся в государство, которое не является государством их проживания или гражданства, для целей планирования, подготовки, совершения или участия в совершении террористических актов, или для подготовки террористов, или для прохождения такой подготовки.

Финансирование экстремистской деятельности - предоставление средств, оказание финансовых услуг или осуществление сбора средств любыми методами или способами, прямо или косвенно (через третьих лиц), с намерением или осознанием того, что средства предназначены или будут использованы полностью или частично для финансирования организации подготовки или осуществления экстремистской деятельности на территории Кыргызской Республики.

ЕАГ - Евразийская группа по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (ЕАГ) – региональная группа по типу ФАТФ (FATF). В ЕАГ входят девять государств: Беларусь, Индия, Казахстан, Китай, Кыргызстан, Россия, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан. ЕАГ является ассоциированным членом ФАТФ.

ФАТФ – Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег ([англ.](#) *Financial Action Task Force on Money Laundering — FATF*) — межправительственная организация, которая занимается выработкой мировых стандартов в сфере ПФТ/ОД, а также осуществляет оценки соответствия национальных систем ПФТ/ОД этим стандартам.

Международная инициатива Партнерство «Открытое правительство» (OGP - Open Government Partnership) – это многосторонняя инициатива, направленная на выполнение обязательств правительства по обострению, расширению прав и возможностей граждан, борьбе с коррупцией и представлению новых технологий для обязательства управления.

Раздел 2. Цели и задачи оценки рисков

Глава 1. Требования законодательства Кыргызской Республики

Оценка риска представляет собой сложный процесс, требующий предварительного определения задач, его цели и объема, в котором будет проводиться анализ, а также определения конкретных процедур, согласованных со всеми вовлеченными сторонами. При этом от поставленных цели, задач и объема оценки риска во многом зависят разработанная методология, отобранные участники и собранная информация необходимые для оценки рисков.

Согласно статьи 16 «Меры по защите некоммерческих организаций» Закона о ПФТ/ОД Правительством КР устанавливаются уполномоченные государственные органы, которые проводят оценку рисков ФТД в секторе НКО, осуществляющих сбор и (или) распределение денежных средств или иного имущества в благотворительных, религиозных, культурных, образовательных, социальных и общественных целях, с участием представителей данных НКО.

По результатам оценки рисков необходимо определить виды НКО, подверженных высокому риску использования их в ФТД (далее - высокорискованные некоммерческие организации).

Порядок проведения оценки рисков, порядок обсуждения ее результатов с участием представителей НКО, а также порядок опубликования информации о результатах данной оценки установлен Положением о порядке проведения оценки рисков финансирования террористической деятельности и легализации (отмывания) преступных доходов (далее – Положение об оценке рисков), утвержденным Постановлением Правительства КР «О мерах по реализации Закона Кыргызской Республики «О противодействии финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов» от 25 декабря 2018 года № 606.

Согласно части 4 ст. 16 Закона о ПФТ/ОД Правительством КР определяются уполномоченные государственные органы, которые осуществляют:

- 1) проведение информационно-разъяснительных мероприятий среди высокорискованных НКО по вопросам снижения рисков ФТД;
- 2) контроль деятельности высокорискованных НКО по вопросам соблюдения норм, предусмотренных в части 2 данной статьи;
- 3) применение эффективных, пропорциональных и сдерживающих санкций за нарушения норм, предусмотренных в части 2 данной статьи;

4) сбор информации для выявления, пресечения и расследования фактов использования НКО в ФТД;

5) представление ответов на международные запросы в отношении НКО, причастных к осуществлению террористической деятельности или ФТД.

Пунктом 2 Положения об оценке рисков определена цель проведения национальной оценки рисков, которая заключается в выявлении, оценке и понимании рисков ФТД/ОД.

Также пунктом 3 Положения об оценке рисков определены задачи национальной оценки рисков, в том числе:

1) определение наиболее часто используемых методов (схем) ФТД/ОД;

2) выявление недостатков (слабых мест) в системе Кыргызской Республики по ПФТД/ОД;

3) формирование единообразного понимания рисков среди всех субъектов системы ПФТД/ОД;

4) выработка конкретных мер и эффективное распределение ресурсов для снижения выявленных рисков.

Пунктом 10 Положения об оценке рисков установлено, что орган финансовой разведки, органы национальной безопасности и органы внутренних дел Кыргызской Республики проводят оценку рисков ФТД в секторе НКО, осуществляющих сбор и (или) распределение денежных средств или иного имущества в благотворительных, религиозных, культурных, образовательных, социальных и общественных целях, с участием представителей данных НКО.

Глава 2. Стандарты и документы ФАТФ

В соответствии с Рекомендациями ФАТФ, страна должна иметь механизмы, идентифицирующие и описывающие различные категории, формы и основные характеристики юридических лиц, к которым относятся НКО, процедуры их создания, а также получение и фиксацию основной информации о них. Эта информация должна находиться в открытом доступе, так как согласно стандартам ФАТФ, прозрачность обеспечивается, в том числе, простым доступом к этой информации.

Пояснительная Записка к Рекомендации 8 ФАТФ требует от стран выявлять, предотвращать и противодействовать случаям использования НКО в целях финансирования террористической деятельности, используя четырехсторонний подход:

а) информирование представителей сектора НКО о возможных рисках финансирования терроризма (параграф 5а);

б) осуществление надзора или мониторинга за сектором НКО (параграф 5b);

с) использованием эффективных методов сбора информации и проведения расследований (параграф 5с);

д) обладание достаточными возможностями для подготовки ответов на запросы из-за рубежа в отношении НКО, являющихся объектами интереса (параграф 5d).³

ФАТФ определяет НКО, как – «юридическое лицо или организацию, которая занимается, главным образом, сбором и распределением средств на благотворительные, религиозные, культурные, образовательные, социальные или братские цели либо для проведения других видов «благих» дел».

Требования параграфа 5(b) Пояснительной Записки к Рекомендации 8 применяются по отношению к тем НКО, которые:

(1) контролируют значительную часть всех финансовых ресурсов в целом сектора НКО; и

(2) на которые приходится основной объем международной деятельности.

Для НКО, зарегистрированного в качестве юридического лица, также применяются требования касающиеся прозрачности и бенефициарной собственности (Рекомендации 24 и 25).

³ Отчет ФАТФ. Международный передовой опыт противодействие использованию некоммерческих организаций в целях финансирования терроризма (Рекомендация 8) Июнь 2013

Раздел 3. Методика оценки рисков

Согласно Методологии, в целях проведения оценки рисков формируется рабочая группа, в состав которой входят представители: 1) органа национальной безопасности Кыргызской Республики; 2) органа внутренних дел Кыргызской Республики; 3) органа юстиции, налоговых органов и иных государственных органов; 4) НКО, осуществляющих сбор и (или) распределение денежных средств или иного имущества в благотворительных, религиозных, культурных, образовательных, социальных и общественных целях.

Методология содержит следующие этапы проведения оценки рисков ФТД в секторе НКО:

- **I этап: Сбор информации об секторе НКО;**

Для определения НКО, подпадающих под определение ФАТФ, РГ необходимо собрать из всех доступных источников следующую информацию о НКО: зарегистрированные и не зарегистрированные (неформальные) НКО; основные организационно-правовые формы НКО; количество зарегистрированных НКО в стране; количество фактически действующих НКО в стране; количество НКО по основным видам деятельности; месторасположение (география) НКО; ресурсы, имеющиеся в НКО (оценка всех активов НКО сектора); управление, прозрачность и подотчетность в НКО и другие данные.

После проведения обзора НКО на национальном уровне, РГ из общей массы НКО исключает НКО, которые не подпадают под определение ФАТФ и которые нецелесообразно исследовать. При этом исключению подлежат следующие группы НКО: незарегистрированные НКО в качестве юридического лица; государственные и муниципальные учреждения; НКО, фактически созданные в коммерческих целях; политические партии и другие.

В рамках данного этапа РГ использовала открытые источники данных о секторе НКО, в том числе базы данных государственных органов Кыргызской Республики: Министерства юстиции, Государственной налоговой службы, Государственной комиссии по делам религий, Национального статистического комитета, Государственной службы финансовой разведки, МВД, ГКНБ, Генеральной прокуратурой, Верховного суда.

- **II этап: Проведение обзора законодательства и практики о некоммерческих организациях;**

В рамках 2-го этапа необходимо определить законы и нормативные правовые акты Кыргызской Республики, регулирующие деятельность НКО либо содержащие нормы, имеющие отношение к НКО, в т.ч. тех НКО,

которые могут использоваться для поддержки финансирования терроризма, а также проведения анализа мер, позволяющих устранить выявленные риски.

- **III этап: Анализ баз данных государственных органов, содержащих сведения об НКО;**

В рамках 3-го этапа проанализировать полученные регистрационные данные НКО и учетные данные об НКО, сведения о религиозных организациях, данные о количестве зарегистрированных и сдавших статистические отчеты в государственные органы.

- **IV этап: Определение случаев злоупотреблений вовлечения НКО в ФТД, факторов, влияющих на риск использования НКО в ФТД, уязвимых групп НКО и основных угроз терроризма в стране;**

В рамках 4-го этапа проведен анализ данных о количестве и суммах сообщений о финансовых операциях, поступивших в базу данных ГСФР, в разрезе видов НКО⁴, анализ материалов и информации МВД, ГКНБ, Генеральной прокуратурой, Верховного суда о подозрениях НКО в ФТД, об открытых, расследуемых, переданных в суд уголовных делах по ФТД со стороны НКО, в том числе о рассматриваемых или рассмотренных судебными органами уголовных делах по ФТД со стороны НКО, а также об имеющихся угрозах терроризма в Кыргызской Республике.

- **V этап: Определение НКО с низким, средним, высоким уровнями риска ФТД. Разработка рекомендаций и плана действий по снижению риска ФТД в секторе НКО.**

В рамках данного этапа необходимо определить, какие категории НКО наиболее уязвимы для злоупотреблений со стороны террористов для их финансирования, а также определить уровень угрозы для страны и порог угрозы по матрице уязвимости, - какие категории НКО превышают порог риска, тем самым, определить список высокорискованных категорий НКО для ФТД.

Детальное описание каждого из этапов предусмотрено в соответствующих главах Методологии.

В результате оценки рисков в секторе НКО необходимо определить угрозы, уязвимости и последствия финансирования террористической деятельности с использованием сектора НКО, а также выработать план действий (стратегию) по минимизации рисков финансирования террористической деятельности в секторе НКО.

⁴ Предоставлено 03.06.2022 г.

Раздел 4. Виды, правовое определение, количество и деятельность НКО в Кыргызской Республике

Глава 1. Виды НКО

В Кыргызстане можно создавать только такие НКО, организационно-правовые формы, которых предусмотрены Гражданским кодексом и законами Кыргызской Республики. Каждая организационно-правовая форма НКО имеет свои особенности, которые закреплены в соответствующих законах Кыргызской Республики.

НКО, зарегистрированные в качестве юридического лица, должны относиться к определенной организационно-правовой форме и форме собственности в соответствии с их учредительными документами (уставами, положениями и т.д.), утвержденными в установленном порядке.

Для формирования списка НКО по организационно-правовым формам были взяты за основу Порядок ведения единого государственного реестра юридических лиц и Государственный классификатор Кыргызской Республики по организационно-правовым формам хозяйствующих субъектов.

Далее представлен список НКО, составленный по их организационно-правовым формам, предусмотренным в законодательстве КР на 01 января 2022 года:

- 1) общественное объединение;
- 2) общественный фонд;
- 3) учреждение;
- 4) объединение (ассоциация) юридических лиц;
- 5) жамаат (общинная организация);
- 6) товарищество собственников жилья (кондоминиум);
- 7) кооператив (некоммерческий);
- 8) ассоциация водопользователей;
- 9) орган территориального общественного самоуправления (ТОС);
- 10) саморегулируемая организация профессиональных участников рынка ценных бумаг;
- 11) объединение работодателей;
- 12) профсоюз;
- 13) политическая партия;

14) религиозная организация.

Глава 2. Правовое определение НКО

Гражданский кодекс КР содержит основные положения о НКО и предусматривает отдельные их виды. Порядок создания и правовой статус различных форм НКО регламентируется специальными законами, которых на сегодняшний день принято более десятка. Основным из них является Закон КР «О некоммерческих организациях», регулирующий общественные отношения, возникающие в связи с созданием, деятельностью, реорганизацией и ликвидацией НКО в форме **общественных объединений, фондов, учреждений и объединений (ассоциаций) юридических лиц**.

Часть законов закрепляет специфику создания и принципы деятельности отдельных видов НКО. К их числу относятся законы о профессиональных союзах, о политических партиях, о свободе вероисповедания и религиозных организациях, о товариществах собственников жилых и нежилых помещений многоквартирных домов и другие. Другие законы регламентируют особенности деятельности НКО в той или иной сфере. Таковыми являются законы о меценатстве и благотворительной деятельности, о государственном социальном заказе, об общественных советах государственных органов и другие.

Некоторые законы направлены на установление разрешительных и контрольно-надзорных мер в отношении НКО, среди них законы о ПФТД/ОД, о государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств) и другие.

Источниками правовых норм о НКО являются также указы Президента Кыргызской Республики и постановления Правительства Кыргызской Республики⁵.

В ст. 2 Закона КР «О некоммерческих организациях» дано следующее определение понятию «некоммерческая организация»:

«Некоммерческая организация – добровольная, самоуправляемая организация, созданная физическими и (или) юридическими лицами на основе общности их интересов для реализации духовных или иных нематериальных потребностей в интересах своих членов и (или) всего общества, для которой извлечение прибыли не является основной целью деятельности, а полученная прибыль не распределяется между членами, учредителями и должностными лицами».

⁵ Кабинет Министров Кыргызской Республики с 2021 года.

Из вышеуказанного определения можно выделить следующие основные признаки некоммерческой организации:

1) добровольная организация;

2) самоуправляемая организация;

3) представляет собой организацию, которая создается для:

- осуществления общественно-полезной деятельности (организация общественной пользы); или

- осуществления деятельности, направленной на получение взаимной нематериальной выгоды членами данной организации (организация взаимной выгоды);

4) представляет собой организацию, для которой извлечение прибыли не является основной целью деятельности, а полученная прибыль не распределяется между членами, учредителями и должностными лицами (ст.85 Гражданского кодекса КР).

Согласно ст.85 Гражданского кодекса КР НКО могут заниматься предпринимательской деятельностью лишь постольку, поскольку это необходимо для их уставных целей.

В Кыргызской Республике НКО общественной пользы могут создаваться в форме общественных объединений, фондов, учреждений, объединений (ассоциаций) юридических лиц, жамаатов (общинных организаций) и религиозных организаций.

Далее приведены определения и информация об особенностях деятельности каждой из указанной в главе 1 настоящего раздела организационно-правовой формы НКО:

1. Общественное объединение – это добровольное объединение граждан, объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей (ст.2 Закона об НКО).

Также согласно ст.6 Закона об НКО некоммерческие организации могут создаваться с образованием или без образования юридического лица в форме **общественных объединений, фондов и учреждений**. Кроме того, согласно ст.161 Гражданского кодекса КР общественное объединение является некоммерческой организацией.

В соответствии со статьей 2 Закона КР «О некоммерческих организациях» некоммерческая организация создается для реализации духовных или иных нематериальных потребностей в интересах своих членов и (или) всего общества (т.е. неограниченного круга лиц).

2. Общественный фонд – это не имеющая членства организация, учрежденная физическими и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов и преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно-полезные цели (ст.2 Закона об НКО).⁶

В соответствии со статьей 10 Закона КР «О некоммерческих организациях» круг лиц, получающих помощь от фонда, может быть не ограниченным.

Согласно ст. 162 Гражданского кодекса КР общественный фонд может финансировать мероприятия для достижения своей цели, как за счет вкладов учредителей, так и за счет сбора средств от общественности, в зависимости от условий, предусмотренных в его уставе учредителями.

3. Учреждение – это организация, созданная собственником (или собственниками) для осуществления управленческих, социально-культурных, образовательных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая полностью или частично этим собственником (ст.2 Закона об НКО).

В соответствии со статьей 10 Закона КР «О некоммерческих организациях» круг лиц, получающих помощь от учреждения, может быть не ограниченным.

4. Согласно ст.165 Гражданского кодекса КР коммерческие организации в целях координации их предпринимательской деятельности, а также представления и защиты общих имущественных интересов могут по договору между собой создавать **объединения в форме ассоциаций (союзов)**, являющихся некоммерческими организациями.⁷

5. Жамаат (община) – это форма организации местного самоуправления, представляющая собой добровольное объединение членов местных сообществ, проживающих на территории одной улицы, квартала или другого территориального образования села или города для совместного решения дел местного значения и под свою ответственность (ст.1 Закона КР «О жамаатах (общинах) и их объединениях»).

В соответствии с пунктом 2 статьи 17 Закон КР «О жамаатах (общинах) и их объединениях»; средства жамаата (общины) используются его членами в целях улучшения социально-экономического положения населения, проживающего на данной территории, и на благотворительные цели.

⁶ Статья 162 Гражданского кодекса КР

⁷ Статья 165 Гражданского кодекса КР

6. Товарищество собственников жилых и нежилых помещений в многоквартирном доме - некоммерческая организация, создаваемая собственниками жилых и нежилых помещений в многоквартирном доме для совместного управления общим имуществом (комплексом недвижимого имущества) в многоквартирном доме, обеспечения эксплуатации этого комплекса, владения, пользования и в установленных законодательством пределах распоряжения общим имуществом в многоквартирном доме (ст.3 Закона КР «О товариществах собственников жилых и нежилых помещений многоквартирных домов»).

7. Кооператив - добровольное объединение физических и юридических лиц на основе членства с целью удовлетворения своих экономических и иных потребностей. В частности, дачные и гаражные кооперативы создаются владельцами дач и гаражей для организации охраны дач и гаражей, защиты их общих интересов (ст.1 Закона КР «О кооперативах»).

В соответствии с пунктом 2 статьи 3 Закона КР «О кооперативах» кооперативы могут создаваться как некоммерческие кооперативы, осуществляющие деятельность в интересах своих членов.

8. Согласно ст.3 Закона КР «Об объединениях (ассоциациях) водопользователей и союзах ассоциаций водопользователей» объединение (ассоциация) водопользователей – учреждается в соответствии с Законом как некоммерческая организация, действующая в общественных интересах с целью эксплуатации и содержания определенной ирригационной системы, для обеспечения оросительной водой собственников и пользователей земель сельскохозяйственного назначения. Таким образом ассоциации водопользователей создаются фермерами для организации справедливого распределения поливной воды и поддержания необходимых инженерных сооружений для подачи воды в надлежащем состоянии.

9. Согласно ст. 57 Закона КР «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории айылного аймака, города для самостоятельного решения и осуществления под свою ответственность собственных инициатив в вопросах местного значения.

10. Саморегулируемая организация профессиональных участников рынка ценных бумаг – это объединение профессиональных участников рынка ценных бумаг, являющееся некоммерческой организацией, действующей в соответствии с данным Законом и иными законодательными актами Кыргызской Республики (ст.59 Закона «О рынке ценных бумаг»).

11. Согласно ст.3 Закона КР «Об объединениях работодателей» **объединение работодателей** – форма некоммерческой организации, основанная на членстве работодателей (юридических и (или) физических лиц).

12. Профессиональные союзы (профсоюзы) в Кыргызской Республике – добровольные общественные объединения граждан на основе общности интересов по роду деятельности, как в производственной, так и непроизводственной сферах, создаваемые для защиты трудовых и социально-экономических прав и интересов своих членов (ст.1 Закона КР «О профессиональных союзах»).

13. Согласно ст.1 Закона КР «О политических партиях» под **политической партией** подразумевается добровольное объединение граждан Кыргызской Республики, которые имеют общие политические цели и задачи, способствующие осуществлению политической воли определенной части населения, и принимают участие через своих представителей в управлении делами государства.

14. Согласно ст.8 Закона КР «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике» **религиозными организациями** в Кыргызской Республике признаются добровольные объединения граждан Кыргызской Республики, образованные в целях совместного исповедания веры, совершения богослужения, обрядов и ритуалов, религиозного просвещения и воспитания своих последователей (религиозные общества, центры, религиозные учебные заведения, мечети, церкви, синагоги, молитвенные дома, монастыри и другие), зарегистрированные в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.

<p>В соответствии со части 3 ст.15 Закона КР «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике» религиозные организации, миссии и религиозные учебные заведения <u>вправе обращаться за добровольными финансовыми и другими пожертвованиями и получать их.</u></p>
--

Согласно ст.17 Закона о религиозных организациях поступающие финансовые средства, пожертвования, гуманитарная помощь и другое имущество в обязательном порядке учитываются в бухгалтерских документах религиозной организации, миссии.

Также согласно ст.18 Закона о религиозных организациях благотворительная деятельность религиозных организаций и миссий должна быть направлена на оказание материальной помощи людям, находящимся в тяжелых жизненно-бытовых условиях, опеку над стариками и немощными, нетрудоспособными и т.д. Частью 2 данной статьи указано,

что благотворительная деятельность не должна способствовать распространению вероучений или религиозных убеждений.

В соответствии с ст.5 Закона КР «О меценатстве и благотворительной деятельности» (далее - Закон о благотворительности) **благотворительной организацией** является негосударственная НКО, созданная для реализации благотворительных целей, осуществления деятельности в интересах общества в целом или отдельных категорий лиц (ст.5).

Однако, благотворительная организация - это не самостоятельная организационно-правовая форма юридического лица, а специальный правовой статус, который могут приобрести НКО, занимающиеся благотворительной деятельностью и соответствующие требованиям Закона о благотворительности.

Благотворительные организации могут создаваться в форме общественных объединений, фондов, учреждений и в иных формах (ст.6).

Учитывая, что ни в Законе о благотворительности, ни в Налоговом кодексе не упоминается порядок получения статуса или специального документа, подтверждающего благотворительный статус и право на льготы, на сегодняшний день, НКО может в любой день самостоятельно объявить себя благотворительной организацией (например, издав внутренний приказ об этом) и начать с этого дня пользоваться соответствующими налоговыми льготами. Однако с этого дня она должна полностью соответствовать всем требованиям, установленным для благотворительных организаций Законом о благотворительности. Несоблюдение данных требований повлечет за собой непризнание благотворительного статуса налоговым органом. В результате налоговый орган может начислить налоги (потребовать уплаты налогов, которые организация не платила, используя льготы, предусмотренные для благотворительных организаций), налоговые санкции и пени по ним.

Налоговый кодекс предусматривает существенные льготы для благотворительных организаций. В частности, благотворительные организации освобождены от трех основных налогов – налога на прибыль, налога на добавленную стоимость, налог на имущество (здания и помещения).

Донорам благотворительных организаций (юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям) Налоговый кодекс позволяет делать вычеты по благотворительным расходам из своего совокупного годового дохода в размере, не превышающем 10% налогооблагаемого дохода по налогу на прибыль.

Закон о благотворительности предусматривает ограничение административных расходов благотворительных организаций. Так, благотворительная организация должна направлять на благотворительные цели не менее 98% своих доходов (ч. 3-4 ст. 9). Следовательно, на покрытие административных расходов у организации остается не более 2% от доходов. Фактически данное ограничение невыполнимо, в связи с чем НКО занимаются благотворительной деятельностью без получения соответствующего статуса, а значит и без соблюдения положений о прозрачности деятельности НКО.

Глава 3. Количество НКО

Согласно письму МЮ, на 1 мая 2020 года в Кыргызстане было зарегистрировано 33 309 НКО по 14 организационно-правовым формам.

Однако данная цифра включала в себя также государственные и муниципальные учреждения (детские сады, школы, университеты, больницы, поликлиники и другие, которые также являются НКО и регистрируются по организационно-правовой форме как учреждения). Государственные и муниципальные учреждения не были отобраны РГ для анализа НКО страны, поскольку они финансируются со стороны государства, находятся под жестким контролем государственных органов и возможность ФТД с их стороны абсолютно исключена.

Таблица 4. Количество НКО по организационно-правовым формам (за исключением государственных и муниципальных учреждений)

№	Организационно-правовая форма	Количество
1	Общественное объединение	9 602
2	Общественный фонд	6 634
3	Территориальное общественное самоуправление	2 297
4	Учреждение, частное	2 146
5	Товарищество собственников жилых и нежилых помещений в многоквартирном доме	1 581
6	Объединение юридических лиц (ассоциация, союз)	1 119
7	Некоммерческий кооператив	884
8	Ассоциация водопользователей	493
9	Религиозная организация	483
10	Профессиональный союз	443
11	Политическая партия	262

12	Объединение профессиональных союзов	123
13	Община (Жамаат)	29
14	Объединение работодателей	2
	ВСЕГО	26 100

Источник: База данных МЮ

Среди всех организационно-правовых форм, зарегистрированных в МЮ, в структуре НКО сектора наибольшая доля приходится на **общественные объединения и общественные фонды - 37% и 25%** соответственно.

Глава 4. Категории деятельности НКО

Основу гражданско-правового регулирования деятельности НКО составляют нормы Гражданского кодекса КР, Закона КР «О некоммерческих организациях» и специальных законов, регулирующих деятельность отдельных организационно-правовых форм НКО.

Согласно статье 12 Закона КР «О некоммерческих организациях» предусматривается, что «некоммерческая организация имеет право заниматься любыми видами деятельности, не запрещенными законом, которые не противоречат целям и задачам организации, определенным в уставе, программным документам и иных актах».

Такая правоспособность НКО является уставной. Поэтому в учредительных документах НКО обязательно должны быть определены цели и виды деятельности. НКО самостоятельно определяют цели своей деятельности. Вмешательство государственных органов или должностных лиц в деятельность НКО не допускается. Ограничения отдельных видов деятельности НКО могут быть установлены только законами. В случаях, установленных законами, отдельные виды деятельности осуществляются НКО при наличии лицензии или специального разрешения.

Также в соответствии со ст. 12 Закона КР «О некоммерческих организациях», НКО имеет право заниматься хозяйственной (экономической, в том числе, предпринимательской) деятельностью. Такая деятельность может включать в себя производство и реализацию товаров, выполнение работ, оказание услуг с получением вознаграждения и другие виды предпринимательской деятельности, если они не противоречат целям и задачам организации. Предпринимательская деятельность НКО должна служить достижению целей, ради которых они созданы. Доходы от предпринимательской деятельности НКО не могут распределяться

между членами (участниками) и должностными лицами, а должны использоваться для достижения уставных целей организации.

Иностранные юридические лица, желающие осуществлять свою деятельность на территории Кыргызской Республики, вправе открывать свои филиалы и (или) представительства в соответствии с законодательством Кыргызской Республики. Филиалы и представительства иностранных НКО обладают такими же правами и обязанностями что и местные НКО – по отчетности, прозрачности, контролю их деятельности со стороны государства.

Анализ ситуационных исследований, проведенных ФАТФ в 2014 г. выявил взаимосвязь между видами деятельности, которыми занимаются НКО, и риском их использования в целях ФТД. НКО, наиболее подверженные риску использования в целях финансирования терроризма, занимаются «предоставлением услуг», то есть программами, ориентированными на предоставление жилья, социальных услуг, образования или здравоохранения.⁸

В анализируемом подсекторе НКО (размер подсектора НКО, оцененный после анализа данных, предоставленных ГНС) согласно Государственному классификатору видов экономической деятельности⁹ охватывали 19 из 21 имеющихся секций, в которые входит 54 раздела, содержащие 101 группу, 146 классов и 170 подклассов экономической деятельности.

Из этих НКО, включающих 170 видов экономической деятельности, были удалены те организации, которые ФАТФ рекомендует исключить по видам деятельности. После удаления НКО, основной вид деятельности которых не вызывает сомнений в их непричастности к ФТД, для дальнейшего анализа в списке остались НКО, которые распределились по 23 видам деятельности, в том числе деятельность общественных организаций в области экономического, социального и общинного развития, имеющих патриотические цели, в области охраны окружающей среды, деятельность религиозных организаций и других.

Таблица 12. Распределение НКО по видам деятельности, согласно классификатору видов экономической деятельности

№	Вид деятельности
1.	Деятельность прочих общественных организаций, не включенных в другие группировки

⁸ Риск незаконного использования НКО в террористических целях, ФАТФ, 2014

⁹ Государственный классификатор видов экономической деятельности. ГК 014-2011. Версия 3. (принят и введен в действие постановлением Правительства Кыргызской Республики от 11 января 2011 года № 9)

2.	Деятельность общественных организаций (объединений) в области экономического, социального и общинного развития
3.	Деятельность религиозных организаций
4.	Прочая деятельность в области образования, не включенная в другие группировки
5.	Деятельность общественных организаций (объединений) в области культуры и рекреации
6.	Деятельность спортивных клубов
7.	Социальное обслуживание без обеспечения проживания пожилых и недееспособных
8.	Общее среднее образование (вторая ступень)
9.	Деятельность общественных организаций (объединений), имеющих патриотические цели
10.	Вспомогательная деятельность в области образования
11.	Высшее образование
12.	Прочая спортивная деятельность
13.	Деятельность общественных организаций (объединений) в области охраны окружающей среды
14.	Прочее социальное обслуживание без обеспечения проживания, не включенное в другие группировки
15.	Прочее социальное обслуживание с обеспечением проживания
16.	Деятельность общественных организаций (объединений) в области филантропии и поощрения добровольной деятельности
17.	Прочая деятельность в области здравоохранения
18.	Социальное обслуживание с обеспечением проживания и ухода за пациентами средним медицинским персоналом
19.	Дневной уход за детьми
20.	Деятельность прочих общественных объединений
21.	Высшее образование (неполное)
22.	Социальное обслуживание с обеспечением проживания лиц с задержкой умственного развития, лиц злоупотребляющих алкоголем или наркотиками, с психическими отклонениями или ограниченными возможностями здоровья (физическими недостатками)

23.	Прочее индивидуальное обслуживание, не включенное в другие группировки
ВСЕГО	

Источник: собственные расчеты

Для проведения дальнейшей работы, оставшиеся НКО подсектора были сгруппированы по укрупненным видам деятельности со сходными характеристиками.

Таблица 13. Распределение НКО по укрупненным видам деятельности

№	Вид деятельности	Доля, %
1	Деятельность прочих общественных организаций, не включенных в другие группировки	77.3
2	Деятельность общественных организаций (объединений) в области экономического, социального и общинного развития	8.9
3	Образование, здравоохранение и социальные услуги	6.6
4	Деятельность религиозных организаций	2.3
5	Деятельность общественных организаций в области культуры и рекреации	1.8
6	Деятельность в области спорта	1.7
7	Деятельность общественных организаций (объединений), имеющих патриотические цели	0.9
8	Деятельность общественных организаций (объединений) в области охраны окружающей среды	0.5
ВСЕГО		100

Источник: собственные расчеты

Как видно из Таблицы 13, наибольшую проблему при идентификации и исключении из анализа НКО по видам деятельности представляет большая доля НКО – 77,3%, попадающих в категорию «Деятельность прочих общественных организаций, не включенных в другие группировки». Это говорит о том, что, возможно, классификатор НСК по видам деятельности организаций уже устарел, не отвечает требованиям сегодняшнего дня и требует обновления для более детализированного деления.

Глава 5. Обзор деятельности НКО

§ 1. Порядок регистрации НКО

В Кыргызстане установлен разрешительный порядок регистрации юридических лиц. Этот порядок предусматривает обязанность государства зарегистрировать организацию, если ее учредители выполнили все соответствующие требования законодательства, предъявляемые к созданию такой организации.

В Кыргызстане уполномоченным государственным органом, осуществляющим регистрацию юридических лиц, в том числе НКО, является Министерство юстиции КР и его территориальные структуры.

Регистрация НКО осуществляется по принципу «единого окна», это означает следующее:

- регистрация НКО осуществляется с одновременной регистрацией и постановкой на учет в налоговом органе, органе статистики и Социальном фонде;
- выдачу регистрирующим органом свидетельства о государственной регистрации с присвоенным регистрационным номером, идентификационным налоговым номером (ИНН) и кодом общереспубликанского классификатора предприятий и организаций (ОКПО).

Данные государственной регистрации включаются в единый государственный реестр юридических лиц, открытый для всеобщего ознакомления на сайте Министерства юстиции КР.

В соответствии со статьей 21 Закона КР «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)» НКО не будет зарегистрирована в случае обнаружения лиц выступающих учредителями, руководителями, заявителями и уполномоченными представителями НКО, включенных в список разыскиваемых лиц (национальный и международный), в Сводный санкционный перечень Кыргызской Республики и Сводный санкционный перечень Совета Безопасности Организации Объединенных Наций.

После прохождения государственной регистрации НКО имеет право заказать печать организации и открыть счет в банке (если в этом есть необходимость). Свидетельство о государственной регистрации является основанием для заказа печати, открытия счетов юридическим лицом (в том числе НКО) в банке, если руководство данного юридического лица пожелает открыть банковский счет, поскольку открытие банковского счета является правом, но не обязанностью юридического лица.

При государственной регистрации НКО, филиала (представительства) НКО взимается плата. На 01 января 2022 года размер платы за регистрацию юридического лица, в том числе НКО в органах юстиции, составляет 507 сомов¹⁰. Ниже в схеме можно увидеть общую стоимость регистрации НКО.



§ 2. НКО незарегистрированные в качестве юридического лица

Статья 6 Закона КР «О некоммерческих организациях» позволяет наряду с зарегистрированными НКО создавать **НКО, которые могут быть не зарегистрированы в качестве юридического лица**. При этом следует помнить, что Закон о НКО регулирует деятельность только четырех видов НКО: общественных объединений, фондов, учреждений и объединений (ассоциаций) юридических лиц. Деятельность остальных организационно-правовых форм НКО регулируется другими законами Кыргызской Республики.

Закон о НКО не определяет порядок создания, осуществления деятельности и правовой статус незарегистрированной НКО. НКО могут создаваться, например, путем заключения устного или письменного договора между инициаторами создания, а порядок осуществления деятельности может быть определен исходя из общих норм гражданского законодательства.

Правовой статус незарегистрированной НКО существенно отличается от правового статуса зарегистрированной НКО:

¹⁰<http://minjust.gov.kg/ru/content/995>

1) незарегистрированная НКО не обладает полномочиями юридического лица, которыми обладает зарегистрированная НКО, а именно:

- правом иметь в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество;
- правом приобретать и осуществлять иные имущественные и личные неимущественные права и обязанности (например, приобретать регистрируемое имущество, заключать договоры, регистрировать патент от имени организации и т.п.);
- правом иметь печать организации, открывать расчетные и другие счета в банках;
- правом выступать в суде от своего имени в качестве истца или ответчика;

2) имущество незарегистрированной НКО не является собственностью незарегистрированной НКО, а является собственностью учредителей, членов (участников) организации или других лиц (долевой, совместной, в зависимости от условий договора, заключенного между учредителями);

3) незарегистрированная НКО не может открыть банковский счет, при этом с целью аккумуляции и распределения денежных средств могут быть использованы банковские счета учредителей, членов (участников) организации или других физических лиц;

4) незарегистрированная НКО не может вступать в сделки с третьими лицами, при этом необходимые сделки могут быть совершены от имени учредителей, членов (участников) организации или других физических лиц;

5) незарегистрированная НКО может, но не обязана иметь учредительные документы (устав, учредительный договор и т.п.);

6) незарегистрированная НКО может, но не обязана иметь наименование (однако, наименование не должно нарушать прав иных лиц, а также это наименование не будет защищено законом и может быть использовано другими организациями);

7) незарегистрированной НКО и ее донорам не предоставляются установленные законодательством налоговые льготы;

8) незарегистрированная НКО не имеет права заниматься предпринимательской деятельностью от своего имени;

9) законодательство не предусматривает выдачу лицензий на осуществление специальных видов деятельности, подлежащих лицензированию, незарегистрированным НКО.

В соответствии со статьей 2 Закона КР «О некоммерческих организациях» каждый участник некоммерческой деятельности, осуществляемой без образования самостоятельного юридического лица, в случае причинения ущерба третьим лицам несет ответственность по его возмещению согласно законодательству.

Таким образом, исходя из указанного выше – деятельность незарегистрированных НКО не отличается от деятельности физического лица или группы лиц.

§ 3. Ликвидация НКО

Гражданский кодекс КР детально регулирует основания и порядок ликвидации, подробно определяя содержание и последовательность действий при ее осуществлении. Согласно статье 96 Гражданского кодекса КР, юридическое лицо, в том числе НКО, может быть ликвидировано:

1. по решению его учредителей (участников) либо органа юридического лица, уполномоченного на то учредительными документами, в том числе в связи с истечением срока, на который создано юридическое лицо, достижением цели, ради которой оно создано, или признанием судом недействительности регистрации юридического лица в связи с допущенными при его создании нарушениями законодательства, которые носят неустранимый характер;

2. по решению суда за:

- осуществление лицензируемой деятельности без надлежащего разрешения (лицензии);
- осуществление деятельности, запрещенной законом;
- осуществление деятельности с неоднократными или грубыми нарушениями законодательства;
- систематическое осуществление деятельности, противоречащей уставным целям.

Требование о ликвидации юридического лица по основаниям, указанным выше, может быть предъявлено в суд государственным органом или органом местного самоуправления (МСУ), которому право на предъявление такого требования предоставлено законом.

Вышеуказанный перечень оснований для принудительной ликвидации НКО не является исчерпывающим, существуют и иные основания для ликвидации, предусмотренные в статье 96 Гражданского кодекса КР.

В соответствии со ст. 13 Закона КР «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)» ликвидационная комиссия (ликвидатор) со дня принятия уполномоченным органом юридического лица или судом решения о ликвидации юридического лица и избрании (назначении) ликвидационной комиссии (ликвидатора) в течение 3 рабочих дней в письменной форме уведомляет об этом регистрирующий орган. Уведомление должно содержать информацию о порядке и сроках заявления требований его кредиторами с обязательным приложением копии решения, предусмотренного настоящей частью. При этом срок заявления требований его кредиторами не может быть менее 2 месяцев с момента публикации о ликвидации.

Регистрирующий орган, получив уведомление о ликвидации юридического лица, в течение 7 рабочих дней обязан внести в государственный реестр запись о том, что юридическое лицо находится в процессе ликвидации и известить об этом налоговые и таможенные органы, органы статистики и Социального фонда.

При регистрации прекращения деятельности юридического лица или филиала (представительства) заявитель представляет в регистрирующий орган:

- регистрационное заявление по форме, утвержденной Кабинетом Министров;
- решение органа юридического лица или суда о ликвидации юридического лица или филиала (представительства) и об избрании (назначении) ликвидационной комиссии (ликвидатора);
- свидетельство о государственной регистрации (перерегистрации) юридического лица;
- устав (для финансово-кредитных учреждений и некоммерческих организаций);
- положение (для филиалов (представительств) финансово-кредитных учреждений, иностранных или международных организаций);
- справку органа внутренних дел о сдаче печати и (или) штампа (в случае их наличия);
- решение об утверждении ликвидационного баланса;
- заключение государственного архивного фонда о месте хранения архивных документов ликвидируемого юридического лица;
- документ (информация), подтверждающий уплату регистрационного сбора;
- иные документы, определенные указанным Законом.

Орган юридического лица может принять решение об утверждении ликвидационного баланса только в случае отсутствия у юридического лица обязательств, в том числе гарантийных, перед третьими лицами.

В решении об утверждении ликвидационного баланса подтверждается, что указанные в нем сведения, а также сведения, содержащиеся в представленных для регистрации прекращения деятельности документах, достоверны и в установленных законом случаях вопросы регистрации прекращения деятельности согласованы с соответствующими государственными органами и (или) органами местного самоуправления.

За исключением случаев, установленных указанным Законом, решение об утверждении ликвидационного баланса подписывается председателем и секретарем собрания и скрепляется печатью юридического лица. В случае отсутствия печати подписи указанных лиц свидетельствуются нотариально.

В случае отсутствия печати и (или) штампа филиала (представительства) в регистрирующий орган представляется гарантийное письмо ликвидируемого филиала (представительства) об их отсутствии за подписью руководителя филиала (представительства) либо юридического лица.

Решение об утверждении ликвидационного баланса хозяйственного товарищества и общества (за исключением акционерного общества) подписывается каждым участником, при этом подпись участника физического лица должна быть засвидетельствована нотариально. Представитель юридического лица - участника должен скрепить решение своей печатью либо засвидетельствовать свою подпись нотариально.

Перед представлением документов для регистрации прекращения деятельности в регистрирующий орган юридическое лицо обязано в установленном порядке ликвидировать все свои филиалы, представительства и средства массовой информации.

С момента принятия заявления регистрирующий орган в установленные сроки обязан:

- проверить наличие перечня и отсутствие неточностей либо несоответствия в информации, содержащейся в документах, необходимых для регистрации прекращения деятельности;

- запросить информацию из налогового органа об отсутствии задолженности по налогам и страховым взносам посредством электронного взаимодействия или иным путем, определяемым Кабинетом Министров;

- издать соответствующий приказ и известить налоговые органы, органы статистики и Социального фонда, внести в государственный реестр сведения о прекращении деятельности;

- выдать копию приказа о регистрации прекращения деятельности;

- оформить регистрационное дело юридического лица или филиала (представительства), содержащее по одному экземпляру предоставленных регистрационных документов, и передать его в архив регистрирующего органа.

Датой регистрации прекращения деятельности юридического лица или филиала (представительства) признается дата издания регистрирующим органом соответствующего приказа.

§ 4. Финансирование и ресурсы НКО

Источники финансирования НКО делятся на нижеследующие три группы:

1) собственные доходы НКО - членские взносы, доходы от экономической деятельности (в том числе, доходы от предпринимательской деятельности и доходы от ценных бумаг и вложенного капитала);

2) доходы, получаемые от государства;

3) пожертвования и гранты физических и юридических лиц.

Дополнительным источником ресурсов НКО является труд волонтеров.

Членские взносы.

Законодательство Кыргызской Республики позволяет НКО, основанным на членстве, самостоятельно, на свое усмотрение устанавливать и определять размер и порядок уплаты членских взносов. Установление членских взносов – это не обязанность, а право членских НКО. Если НКО приняло решение об установлении членских взносов, порядок определения размера и уплаты членских взносов должен содержаться в уставах членских НКО.

В настоящее время в Кыргызстане доля доходов НКО от членских взносов зависит, прежде всего, от ее организационно-правовой формы. Такие НКО, как некоммерческие кооперативы (гаражные, дачные, жилищно-строительные и жилищно-эксплуатационные), товарищества собственников жилья, ассоциации водопользователей, - как правило, полностью существуют за счет доходов, поступающих в виде членских

взносов. Профсоюзы также значительную часть своих доходов получают от членских взносов.

Общественные объединения, объединения юридических лиц, политические партии, жамааты (общинные организации) часть своих доходов получают от членских взносов, но их доля невелика.

Доходы от предпринимательской деятельности.

В ст. 12 Закона КР «О некоммерческих организациях» закреплена следующая норма:

«Некоммерческая организация имеет право заниматься хозяйственной, в том числе производственной, деятельностью без распределения полученной прибыли между учредителями, членами, должностными лицами, другими сотрудниками и членами органов управления. Такая деятельность может включать в себя производство и реализацию товаров, выполнение работ, оказание услуг с получением вознаграждения и другие виды предпринимательской деятельности, если они не противоречат целям и задачам организации».

Таким образом, предпринимательская деятельность НКО в Кыргызстане ограничивается только двумя требованиями:

- 1) она не должна противоречить целям и задачам организации;
- 2) полученная прибыль не должна распределяться между учредителями, членами, должностными лицами, другими сотрудниками и членами органов управления.

Такое регулирование соответствует обычной международной практике.

В настоящее время в Кыргызстане объем доходов НКО от предпринимательской деятельности сильно отличается в зависимости от организационно-правовой формы. Например, государственные и частные учреждения, такие как университеты, школы, детские сады, музеи, поликлиники, больницы значительную часть своих доходов получают от оплаты за оказываемые ими услуги (плата за обучение, со-оплата больных за лечение и т.п.).

Некоммерческие кооперативы (гаражные, дачные, жилищно-эксплуатационные), большинство товариществ собственников жилья - не занимаются предпринимательской деятельностью, соответственно, не имеют доходов от такой деятельности.

Общественные объединения, фонды, объединения юридических лиц, жамааты (общинные организации), профсоюзы, ассоциации

водопользователей - часть своих доходов получают от своей предпринимательской деятельности.

Следует отметить, что НКО, осуществляющие только уставную некоммерческую деятельность, ведут один бухгалтерский учет, а НКО осуществляющие, дополнительно к своей некоммерческой деятельности, предпринимательскую деятельность, - ведут также отдельный бухгалтерский учет по своей предпринимательской деятельности. В учетной политике НКО, осуществляющей предпринимательскую деятельность, должен быть определен порядок разграничения расходов по имуществу (помещениям, транспорту, оборудованию), которое используется как в уставных некоммерческих целях, так и для осуществления предпринимательской деятельности.

Государственное финансирование НКО

Основным механизмом государственного финансирования НКО является государственный социальный заказ (ГСЗ), который позволяет государству решать социальные проблемы населения через предоставление бюджетных средств на конкурсной основе НКО и другим частным организациям.

В Кыргызстане, ГСЗ — это относительно новый подход к решению социальных проблем в стране. Закон о ГСЗ предусматривает три формы реализации ГСЗ:

- 1) государственные закупки;
- 2) государственное финансирование общественно полезных проектов;
- 3) предоставление социальных услуг посредством социальных талонов.

Закон о ГСЗ содержит список сфер, в которых может реализовываться ГСЗ, например поддержка молодежи, образование и просвещение, здоровье и физическое благополучие, и другие.

В Кыргызстане государство ежегодно выделяет средства из государственного бюджета на финансирование социальных услуг и общественно-полезных проектов через механизм ГСЗ, например за последние 4 года из республиканского бюджета ежегодно выделяется МТСОМ КР по 48 млн. сомов (~580 тыс. долларов США) на реализацию программ по ГСЗ¹¹.

¹¹ Программа государственного социального заказа Государственного агентства по делам молодежи, физической культуры и спорта при Правительстве КР на 2018-2020 гг.; Программа государственного социального заказа Министерства труда и социального развития КР на 2019-2021 гг.

Пожертвования от юридических и физических лиц

Помощь от юридических и физических лиц для НКО поступает, как правило, в виде пожертвований. Гражданский кодекс КР предусматривает, что пожертвование может передаваться «гражданам, учреждениям социальной защиты, лечебным, воспитательным, научным, учебным, благотворительным и другим аналогичным учреждениям, музеям и другим учреждениям культуры, фондам, общественным и религиозным организациям, а также государству и административно-территориальным единицам».

«Сбор пожертвований может осуществляться путем:

- 1) внесения наличных средств в кассу НКО;
- 2) установки ящиков для сбора наличных средств в общественных местах;
- 3) посредством СМС из мобильных телефонов;
- 4) через терминалы быстрой оплаты;
- 5) через интернет с помощью банковской карты или любым другим, незапрещенным законодательством путем».

Государство также оказывает содействие НКО в виде предоставления других форм материальной поддержки. Например, государство оказывает НКО косвенную поддержку в виде налоговых льгот, предоставляемых для НКО, получивших статус благотворительных организаций, их доноров, а также получателей помощи от благотворительных организаций.

§ 5. Отчетность НКО

В Кыргызстане НКО, как и все другие юридические лица, обязаны сдавать следующие отчеты соответствующим государственным органам на регулярной основе:

- 1) отчеты по подоходным налогам и страховым взносам (ежемесячно);
- 2) единая налоговая декларация (один раз в год);
- 3) официальная статистическая отчетность по доходам и расходам (один раз в полгода).

При возникновении иных налоговых обязательств налоговая отчетность предоставляется в общем порядке (отчет по НДС, отчет по НСП и т.п.).

Кроме того, в соответствии со статьей 17 Закона КР «О некоммерческих организациях» деятельность НКО должна носить открытый характер, а именно:

1. Сведения о структуре поступлений в некоммерческую организацию и информация о размере и составе имущества организации представляются в государственные органы в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

2. Размеры и структура доходов, а также сведения о размере и составе имущества некоммерческой организации, ее расходах не могут быть предметом коммерческой тайны.

3. Некоммерческая организация (за исключением государственных и муниципальных учреждений), осуществляющая деятельность за счет денежных и материальных средств, предоставленных на безвозмездной основе, ежегодно до 1 апреля размещает на сайте уполномоченного налогового органа сводную информацию за предыдущий год об источниках формирования денежных средств, направлениях их расходования, а также сведения о приобретенных, используемых и отчуждаемых имуществах.

Более строгие требования по отчетности установлены только в отношении НКО, которые объявили себя благотворительными организациями, в статье 12 Закона «О меценатстве и благотворительной деятельности» закреплена следующая норма:

«Благотворительная организация обеспечивает открытый доступ, включая доступ средств массовой информации, к своим ежегодным отчетам.

Сведения о размерах и структуре доходов благотворительной организации, а также сведения о размерах ее имущества, ее расходах, численности работников, об оплате их труда и о привлечении добровольцев не являются коммерческой тайной».

§ 6. Государственный контроль над НКО

В настоящее время законодательство Кыргызстана содержит механизмы для государственного контроля над финансированием и деятельностью НКО:

1) Как уже было отмечено выше, все юридические лица (в том числе НКО) регулярно сдают отчеты по налогам, страховым взносам и статистическим данным;

2) Налоговые органы имеют право проводить плановые и внеплановые проверки всех финансовых документов НКО;

3) Другие государственные органы также имеют право проводить проверки юридических лиц, в том числе НКО, по выполнению требований своих отраслевых законов;

4) ГСФР постоянно получает сообщения о подозрительных операциях в отношении НКО;

5) В Кодексе о правонарушениях и Уголовном кодексе Кыргызской Республики установлена ответственность за правонарушения и общественно опасные деяния, в том числе со стороны НКО и её работников.

§ 7. Проверки деятельности НКО

Порядок проведения проверок юридических лиц государственными органами регулируется следующими нормативными правовыми актами:

- 1) Налоговый кодекс КР;
- 2) Закон КР «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства» от 25 мая 2007 года (Закон о проверках);
- 3) Положение о порядке проведения проверок субъектов предпринимательства (утвержденное постановлением Правительства КР от 29 января 2018 года № 56);
- 4) Постановление Жогорку Кенеша КР от 26 мая 2022 года № 276-VII «Об утверждении Перечня уполномоченных органов, имеющих право на проведение проверок субъектов предпринимательства».

В соответствии с законодательством Кыргызской Республики, проверки юридических лиц могут проводить 16 государственных органов, указанные в Постановлении Жогорку Кенеша КР «Об утверждении Перечня уполномоченных органов, имеющих право на проведение проверок субъектов предпринимательства».

В перечень входят следующие государственные органы:

1. Служба регулирования и надзора за финансовым рынком при Министерстве экономики и коммерции Кыргызской Республики.
2. Служба антимонопольного регулирования при Министерстве экономики и коммерции Кыргызской Республики.
3. Департамент драгоценных металлов при Министерстве финансов Кыргызской Республики.
4. Департамент по регулированию топливно-энергетического комплекса при Министерстве энергетики Кыргызской Республики.
5. Служба по энергетическому надзору при Министерстве энергетики Кыргызской Республики.

6. Департамент профилактики заболеваний и государственного санитарно-эпидемиологического надзора Министерства здравоохранения Кыргызской Республики.

7. Департамент лекарственных средств и медицинских изделий при Министерстве здравоохранения Кыргызской Республики.

8. Служба по контролю и надзору трудового законодательства при Министерстве труда, социального обеспечения и миграции Кыргызской Республики.

9. Ветеринарная служба при Министерстве сельского хозяйства Кыргызской Республики.

10. Служба по земельному и водному надзору при Министерстве сельского хозяйства Кыргызской Республики.

11. Служба по пожарному надзору при Министерстве чрезвычайных ситуаций Кыргызской Республики.

12. Служба экологического и технического надзора при Министерстве природных ресурсов, экологии и технического надзора Кыргызской Республики.

13. Управление архитектурно-строительного контроля Государственного агентства архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства при Кабинете Министров Кыргызской Республики.

14. Государственное агентство по защите персональных данных при Кабинете Министров Кыргызской Республики.

15. Управление контроля и надзора в сфере дорожно-транспортной безопасности Министерства транспорта и коммуникаций Кыргызской Республики.

16. Департамент химизации, защиты и карантина растений при Министерстве сельского хозяйства Кыргызской Республики.

План проверок со списком организаций подлежащих проверке должен быть размещен на официальном портале Министерства экономики и коммерции Кыргызской Республики по проверкам деятельности субъектов предпринимательства, осуществляемых государственными контролирующими органами¹².

При этом фактически НКО выпадают из спектра указанных выше проверочных полномочий, так как данные полномочия распространяются на проверку организаций, осуществляющих предпринимательскую деятельность.

¹²<http://proverka.gov.kg/ru/>

§ 8. Привлечение НКО к ответственности

НКО или лица, действующие от имени НКО, прямо или косвенно участвующие в финансировании, планировании, содействии, подготовке или осуществлении террористической и экстремистской деятельности или в распространении оружия массового уничтожения, могут быть включены в Санкционный перечень Кыргызской Республики и в отношении них применяются целевые финансовые санкции (замораживание средств) согласно статьям 12 и 13 Закона о ПОД/ФТ.

НКО или лица, действующие от имени НКО привлекаются к ответственности за правонарушения, совершенные на территории Кыргызской Республики, согласно следующих статей Кодекса о правонарушениях:

- статья 308 (Уклонение от налогообложения, искажение бухгалтерского учета и нарушение сроков представления отчетов);
- статья 309 (Ведение экономической деятельности без регистрации в органах налоговой службы);
- статья 318 (Осуществление денежных расчетов с нарушением установленного порядка проведения наличных расчетов или осуществление денежных расчетов без применения контрольно-кассовых машин);
- статья 322 (Непредставление единой налоговой декларации и неуплата налога);
- статья 324 (Лжепредпринимательство);
- статья 351 (Несоблюдение требований к ведению бухгалтерского учета и составлению отчетности);
- статья 355 (Нарушение требований законодательства в сфере противодействия финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов);
- статья 434 (Нарушение порядка выполнения решения, предписания, распоряжения или требования уполномоченного органа);
- статья 435 (Нарушение должностными лицами требований нормативных правовых актов);
- статья 439 (Нарушение порядка представления информации, сведений, отчетов уполномоченному органу);
- статья 440 (Воспрепятствование деятельности уполномоченного органа);
- статья 441 (Нарушение требований законодательства в сфере государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)).

Согласно статье 14 Закона «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)» налоговый орган вправе обратиться в суд с заявлением о принудительной ликвидации юридического лица в случае непредоставления им отчетов в налоговый орган в течение одного года.

Согласно статье 29 Закона «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике» могут быть приостановлено действие лицензии и (или) разрешения в случае:

1) трехкратного нарушения лицензионных требований в течение одного года;

2) не устранения лицензиатом нарушений лицензионных требований, указанных в письменном предупреждении лицензиара, в установленные сроки;

3) выявления фактов представления лицензиатом документов с недостоверными сведениями;

4) нарушения лицензиатом лицензионных требований, предотвращающих нанесение вреда жизни, здоровью людей, окружающей среде, собственности, общественной и государственной безопасности.

Лица, действующие от имени НКО привлекаются к уголовной ответственности за совершение преступления согласно Уголовному кодексу.

Раздел 5. НКО, подлежащие углубленной оценке (подпадающие под определение ФАТФ)

Согласно определению ФАТФ были отобраны виды НКО, которые собирают и распределяют средства:

№	Организационно-правовая форма	Количество	Доля, %
1	Общественное объединение	2510	42.2
2	Общественный фонд	3180	53.5
3	Религиозная организация	246	4.1
ВСЕГО		5936	100

Принимая во внимание, что для полноценного осуществления религиозной деятельности достаточно регистрации в ГКДР без постановки на учет в МЮ, было принято решение запросить указанные сведения у ГКДР и расширить количество религиозных организаций до 3332.

Итоговое количество подсектора НКО, относящегося к определению ФАТФ на основе проведенного анализа:

№	Организационно-правовая форма	Количество	Доля, %
1	Общественное объединение	2510	27.8
2	Общественный фонд	3180	35.2
3	Религиозные организации	3332	37.0
ВСЕГО		9022	100

По итогам анализа и проведенной работы по оценке уязвимостей и угроз, которым подвержены НКО, в том числе в контексте ФТД, изложенные в Особенной части настоящего Отчета, в данном разделе наиболее подробно рассмотрены только те НКО, которые являются уязвимым к риску с точки зрения его злоумышленного использования в ФТД, в том числе общественные объединения, общественные фонды и религиозные организации.

РГ посчитала, что каждая организационно-правовая форма НКО является самостоятельной категорией, которые были проанализированы по следующим факторам: цель и местоположение деятельности, предоставляемые услуги, активы и источники финансирования, управление и контроль, проблемы и рекомендации.

Глава 1. Общественное объединение

§ 1. Цель деятельности

В соответствии со статьей 2 Закона КР «О некоммерческих организациях» НКО создается для реализации духовных или иных нематериальных потребностей в интересах своих членов и (или) всего общества (т.е. неограниченного круга лиц).

§ 2. Местоположения деятельности

Результаты проведенного анализа по географическому фактору распространения деятельности НКО выяснено, что наибольшее распространение деятельности общественных объединений сконцентрировано в г.Бишкек 45%, где проживает 16 % населения Кыргызстана, причем такое распределение отрицательно коррелирует с распределением НКО по территории страны. Обратная картина наблюдается в Ошской и Джалал-Абадской областях, где концентрируется 12 % общественных объединений на 40 % населения республики. А наименьшее распространение общественных объединений 2,3 % в Таласской области с 4% населения Кыргызстана, что в принципе не выбивается из общей картины.¹³

Данная таблица показывает, что в отдаленных регионах республики, население не очень активно создают общественные объединения, а в столице наблюдается обратная картина. Например, в Баткенской области на 8% населения создано только 3% общественных объединений, а в Бишкеке на 16% населения общественных объединений составляют 45 %, что в три раза больше по сравнению и в соотношении с населением Баткенской области. Это возможно связано с уровнем среднего и высшего образования населения, правовой грамотностью, и вообще социальной активностью населения.

Таблица: География распространения общественных объединений

¹³ Таблица. Факторы риска по организационно-правовым формам НКО, за исключением религиозных организаций. Смотрите в разделе 7. Уязвимости в НКО

№	Регионы	Общественные объединения (%)	Население (%)
1.	г. Бишкек	1140 (45%)	1 074,1 (16%)
2.	Иссык-Кульская область	316 (12,6%)	501,9 (7,7 %)
3.	Чуйская область	289 (11,5%)	975,0 (14,7%)
4.	Джалал-Абадская область	197 (7,8%)	1 260,6 (19%)
5.	Нарынская область	196 (7,8%)	292,1 (4,4%)
6.	г. Ош	126 (5,0%)	322,2 (5%)
7.	Ошская область	111 (4,4%)	1 391,7 (21%)
8.	Баткенская область	77 (3,1%)	548,2 (8 %)
9.	Таласская область	58 (2,3%)	271,0 (4%)
	Всего:	2 510	6 636,8 (100%)¹⁴

§ 3. Предоставляемые услуги

В соответствии со ст. 12 Закона КР «О некоммерческих организациях», общественные объединения (также, как и все НКО) имеют право заниматься хозяйственной (экономической, в том числе, предпринимательской) деятельностью. Такая деятельность может включать в себя производство и реализацию товаров, выполнение работ, оказание услуг с получением вознаграждения и другие виды предпринимательской деятельности, если они не противоречат целям и задачам организации.

В рамках ГСЗ общественные объединения оказывают содействие государству в решении социальных проблем населения в предоставлении социальных услуг посредством социальных талонов. Закон о ГСЗ содержит список сфер, в которых может реализовываться ГСЗ, например поддержка молодежи, образование и просвещение, здоровье и физическое благополучие, и другие.

НКО реагируют на нужды населения, предлагая свои услуги. Эти услуги могут быть оказаны на том же качественном уровне, но с наименьшими затратами. Например: кризисные центры, предлагающие медицинские и психологические услуги людям, находящимся в кризисной ситуации; организации, поддерживающие детей сирот, одиноких пожилых граждан и людей с инвалидностью; правовые и правозащитные центры, предлагающие услуги по защите прав и интересов граждан и организаций; а также многие другие виды услуг.

§ 4. Активы, источники финансирования, объем денежных средств

Активы общественных объединений.

¹⁴ Численность постоянного населения Кыргызской Республики на начало 2021 года (тыс. человек)

По данным НСК, сформированным по отчетным данным НКО, основные средства и нематериальные активы НКО состоят из основных средств и нематериальных активов. Члены общественных объединений не сохраняют прав на переданное ими этим объединениям в собственность имущество.

Таблица: Основные средства и нематериальные активы общественных объединений (По остаточной стоимости)

<i>(тыс. сомов)</i>	2019	2020	2021
Основные средства на начало года	584 026,8	658 626,9	687 517,1
Основные средства на конец года	681 388,4	596 842,6	826 295,0
Нематериальные активы на начало года	2 299,6	995,6	1 008,8
Нематериальные активы на конец года	1 019,0	1 008,8	984,9
Количество организаций, единиц	2 578	2 720	2 834

Источник: НСК

Источниками финансирования общественных объединений являются:

- собственные доходы - членские взносы, доходы от экономической деятельности (в том числе, доходы от предпринимательской деятельности и доходы от ценных бумаг и вложенного капитала), общественные объединения вправе осуществлять хозяйственную, в том числе производственную деятельность, соответствующую целям, для достижения которых они созданы;

- доходы, получаемые от государства (ГСЗ), а также косвенная поддержка в виде налоговых льгот;

- пожертвования и гранты физических и юридических лиц.

Дополнительным источником ресурсов общественных объединений является труд волонтеров.

Объем денежных средств

Таблица: Поступление и использование финансовых средств общественных объединений:

<i>(тыс. сомов)</i>	2019	2020	2021
Поступление финансовых средств	3 582 107,6	3 899 364,9	6 217 100,2
Использование финансовых средств	3 508 683,9	3 067 085,7	5 600 725,5
Количество организаций, единиц	2 578	2 720	2 834

Источник: НСК

§ 5. Механизмы осуществления финансовых операций (движение средств, способы платежей)

В настоящее время общественные объединения, при осуществлении финансовых операций, пользуются всеми доступными механизмами, такими как:

1) использование операций с наличными денежными средствами, (сбор, хранение, расходование, распределение)

Прием и выдача наличных денег через кассу общественного объединения по приходным/расходным кассовым ордерам подписанным бухгалтером и кассиром (в их отсутствие - руководителем).

Прием наличных денег в кассу общественного объединения может осуществляться в виде добровольных взносов и пожертвований, взносов на развитие уставных целей (на уставную деятельность), взносов на мероприятие (например, взнос на проведение мероприятия по уборке территории) или целевое финансирование и гранты (например, целевое финансирование по договорам благотворительной помощи, финансирования некоммерческого мероприятия, пожертвования, оказания помощи НКО и т.д.).

2) использование личных счетов сотрудников организации и счетов третьих лиц (физических лиц); в данном случае используются банковские платежные карты, дебетовые карты, карты с овердрафтом, кредитные карты, электронные кошельки, мобильные платежи и т.д.

Держатель банковской, дебетовой или кредитной карты может осуществлять финансовые транзакции: рассчитываться в безналичной форме за товары и услуги – через POS-терминалы, банкоматы, платежные терминалы, а также для расчетов через Интернет. Платежная система обеспечивает расчеты между разными банками через международные и локальные системы. Карту международной платежной системы можно использовать для расчетов в большинстве стран мира. С помощью карты можно пополнять и снимать наличными с банковского счета в пределах лимита, установленного банком.

Электронные деньги так же используются для сбора средств, оплаты товаров и услуг, расчетов между физическими лицами и организациями. Для расчетов электронными деньгами используют электронные кошельки, которые выступают аналогом банковского счета. Можно пополнить баланс переводом из другого электронного кошелька; по почте; через систему денежных переводов; с банковского счета через банкомат или Интернет-банк; со счета телефона; из электронного кошелька другого платежного сервиса; наличным платежом через платежные терминалы, отделения банков и почтовые отделения. Обналичить электронные деньги можно несколькими способами – перечислить их на банковский счет или на банковскую карту. Также можно использовать почтовый или денежный перевод.

Мобильные платежи производятся с помощью смс-сообщений и специальных приложений для мобильных устройств – смартфонов и планшетов. Мобильные платежи используются для расчетов по счетам абонентов операторов связи, банковских карт, электронных кошельков. С помощью мобильных платежей можно оплачивать различные услуги, осуществлять платежи по кредитам и денежные переводы, оплачивать штрафы, покупки цифрового контента, билеты в театр, кино, на концерты, а также платежи в виде добровольных взносов и пожертвований.

3) использования расчетных (текущих) счетов при проведении безналичных расчетов. Передача распоряжений клиента банку о проведении операций по его счету может осуществляться посредством Интернет-банкинга, домашнего банкинга, мобильного банкинга в режиме реального времени на основе договора между банком и клиентом.

4) денежные переводы с открытием расчетного (текущего) счета и без открытия счета с использованием специализированных систем денежных переводов (локальные, международные системы) либо по прямым корреспондентским отношениям банков (международные/трансграничные денежные переводы).

5) использование банковских чеков. После поступления денежных средств на среда общественных объединений далее денежные средства могут быть обналичены через кассу банка с использованием банковских чеков.

б) независимые площадки (платформы) для сбора средств на благотворительные и общественные проекты так называемый краудфандинг. Основной принцип работы подобных площадок (сайтов) – это сбор определенной суммы средств в определенные сроки на определенные цели, если средства удастся собрать – платформа забирает примерно 5 %, в противном случае средства возвращаются жертвователям.

§ 6. Внутреннее управление и контроль

Согласно Закону о НКО, общественное объединение создается по инициативе не менее трех дееспособных физических лиц на неопределенный или определенный срок. Учредители общественного объединения созывают учредительное собрание (конференцию), на котором принимается решение о создании общественного объединения, утверждается его устав и формируются руководящие и контрольно-ревизионные органы.

Высшим органом общественного объединения является общее собрание, которое состоит из всех его членов. Общее собрание имеет кворум, если в принятии решения участвует не менее одной трети его членов.

Общественное объединение может создавать другие органы управления. Полномочия, порядок создания и деятельности таких органов управления регулируются уставом общественного объединения.

§ 7. Проблемы

В рамках проведенной оценки рисков было выделено порядка 2,5 тыс. общественных объединений, которые являются уязвимыми к риску с точки зрения его злоумышленного использования в ФТД. По результатам экспертного интервью среди работников НСК было выяснено следующее:

- расхождения в базах данных МЮ и ГНС, расхождения по организационным формам МЮ и НСК;
- низкий уровень отчетной дисциплины общественных объединений, из указанных 2,5 тыс. 80 % не сдавали отчеты в НСК;
- НКО часто меняют адреса, номера телефонов, что не дает возможности их розыска, при необходимости.
- у сотрудников ГНС и НСК тоже нет ресурсов заниматься привлечением к административной ответственности НКО.

Доля сомнительных операций общественных объединений, по данным ГСФР, потенциально связанных с ФТД в 2019–2021 годах составляет по сумме 48,0% по количеству 38,2%. Так в период между 2019 по 2021 годы в ГСФР поступило 136 СПО в отношении НКО на общую сумму в 1,265 млрд сомов (более 15 млн \$).

Глава 2. Общественный фонд

§ 1. Цель деятельности

Общественный фонд – это не имеющая членства организация, учрежденная физическими и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов и преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно-полезные цели.¹⁵

В соответствии со статьей 10 Закона КР «О некоммерческих организациях» круг лиц, получающих помощь от фонда, может быть не ограниченным.

¹⁵ Статья 162 Гражданского кодекса КР

§ 2. Местоположения деятельности

География распространения деятельности общественных фондов, согласно результатам проведенного анализа выяснено, что наибольшее распространение деятельности фондов сконцентрировано в г.Бишкек 56% на 16 % населения республики, на другие регионы страны с население 84 % приходится 44 % фондов. Такое распространение также отрицательно коррелирует с распределением НКО по территории страны, например, в Ошской и Джалал-Абадской областях, где концентрируется 13 % фондов на 40 % населения страны. А наименьшее распространение фондов 2,0 % в Нарынской области с 4,4 % населения Кыргызстана и Таласской областях 2,1 % фондов на 4 % населения.

Таблица: География распространения общественных фондов

№	Факторы	Фонды (%)	Население (%)
1.	г. Бишкек	1795 (56,4%)	1 074,1 (16%)
2.	г. Ош	289 (9,1%)	322,2 (5%)
3.	Чуйская область	245 (7,7%)	975,0 (14,7%)
4.	Джалал-Абадская область	231 7,3%)	1 260,6 (19%)
5.	Иссык-Кульская область	221 (6,9%)	501,9 (7,7 %)
6.	Ошская область	177 (5,6%)	1 391,7 (21%)
7.	Баткенская область	92 (2,9%)	548,2 (8 %)
8.	Таласская область	66 (2,1%)	271,0 (4%)
9.	Нарынская область	64 (2,0%)	292,1 (4,4%)
	Всего:	3 180	6 636,8 (100%)

Наблюдается такая же ситуация, как и с общественными объединениями. В регионах количество фондов в соотношении в несколько раз меньше, чем в Бишкеке. Наблюдается закономерность чем дальше от центра, тем меньше общественных объединений, фондов и учреждений в отдаленных регионах страны.

§ 3. Предоставляемые услуги

Фонды имеет право заниматься любыми видами деятельности, не запрещенными законом, которые не противоречат целям и задачам организации, определенным в уставе, программных документах и иных актах, в том числе оказание безвозмездной помощи населению, направленной на обеспечение общественных благ, предоставлению равных возможностей в сфере здравоохранения, социальной поддержки, образования и спорта.

Фонды чаще, чем НКО других категорий занимаются предоставлением услуг в области образования, здравоохранения и социальной поддержки населения.

Фондам, как и всем другим НКО, разрешено заниматься предпринимательской деятельностью напрямую, без создания дочерних компаний. Любая такая деятельность должна быть необходимой для достижения общественно полезных целей, ради которых создан фонд, и не противоречить этим целям.

§ 4. Активы, источники финансирования, объем денежных средств

Активы общественных фондов

Таблица: Основные средства и нематериальные активы общественных фондов (По остаточной стоимости)

	<i>(тыс. сомов)</i>	2019	2020	2021
Основные средства на начало года		1 254 515,6	1 649 038,2	1 614 306,4
Основные средства на конец года		1 642 453,4	1 614 367,7	2 577 927,4
Нематериальные активы на начало года		3 505,3	2 765,5	2 483,7
Нематериальные активы на конец года		2 765,5	2 503,3	389 782,6
Количество организаций, единиц		1371	1427	1533

Источник: НСК

Имущество, переданное фонду его учредителями (учредителем), является собственностью фонда. Учредители не отвечают по обязательствам созданного ими фонда, а фонд не отвечает по обязательствам своих учредителей. Фонд использует имущество для целей, определенных уставом фонда. Лицо, передавшее имущество фонду после его учреждения, не приобретает прав учредителя.

Источниками финансирования общественных фондов являются:

- собственные доходы - членские взносы, доходы от экономической деятельности (в том числе, доходы от предпринимательской деятельности и доходы от ценных бумаг и вложенного капитала);

- доходы, получаемые от государства (ГСЗ), а также косвенная поддержка в виде налоговых льгот;

- наличные денежные средства от третьих лиц в виде пожертвований и грантов, для поддержки социально уязвимых слоев населения, для поддержки образования, культурного наследия и другие цели. Фонды используют ящики для пожертвований, электронные кошельки, банковские карты, платежные терминалы, публичные благотворительные мероприятия по сбору средств (краткосрочные акции, среднесрочные марафоны и постоянно действующий сбор пожертвований), информационные площадки (интернет-ресурсы, мечети, вузы, спортивные клубы и другие источники), в

том числе сбор наличных пожертвований в многолюдных общественных местах.

Юридические и физические лица могут вносить пожертвования двумя путями:

1) указав, свои данные, путем передачи имущества или денежных средств наличными или в безналичной форме на основе заключенного договора о пожертвовании, либо без договора, но с указанием, что переданные имущество или денежные средства являются пожертвованием

2) анонимно:

– путем сброса наличных денежных средств в ящики по сбору пожертвований;

– путем передачи материальных средств без официальной передачи (оставление возле дверей офиса, не желание оформления бухгалтерских документов по оприходованию пожертвования);

– через платежные терминалы в пользу тех НКО, которые включены в платежные терминалы.

Дополнительным источником ресурсов фондов является труд волонтеров.

Относительно большое количество фондов поддерживается иностранным участием.

Объем денежных средств общественных фондов

Таблица: Поступление и использование финансовых средств общественных фондов

	<i>(тыс. сомов)</i>	2019	2020	2021
Поступление финансовых средств		10 725 272,6	8 178 823,7	10 047 612,2
Использование финансовых средств		9 083 615,6	5 369 865,4	8 509 670,2
Количество организаций, единиц		1371	1427	1533

Источник: НСК

Данные по активам и объемам финансовых средств общественных фондов представленные НСК не отражают полную картину оборотов данных НКО. Как видно из более 3,1 тыс. выделенных по результатам анализа фондов, ежегодно представляют отчетность в НСК только примерно 50% фондов с суммой поступивших и использованных финансовых средств около 10,0 млрд сомов за последние 3 года.

§ 5. Механизмы осуществления финансовых операций (движение средств, способы платежей)

В настоящее время общественные фонды, при осуществлении финансовых операций, пользуются всеми доступными механизмами, такими как:

1) использование операций с наличными денежными средствами, (сбор, хранение, расходование, распределение). Прием и выдача наличных денег через кассу общественного фонда по приходным/расходным кассовым ордерам подписанным бухгалтером и кассиром (в их отсутствие - руководителем).

Прием наличных денег в кассу общественного фонда может осуществляться в виде добровольных взносов и пожертвований, взносов на развитие уставных целей (на уставную деятельность), взносов на мероприятие (например, взнос на проведение мероприятия по уборке территории) или целевое финансирование и гранты (например, целевое финансирование по договорам благотворительной помощи, финансирования некоммерческого мероприятия, пожертвования, оказания помощи НКО и т.д.). Основным источником финансирования фондов являются осуществляемые сборы денежных средств, что является важной составляющей их деятельности, не исключающей операций с наличными деньгами.

2) использование личных счетов сотрудников организации и счетов третьих лиц (физических лиц); в данном случае используются банковские платежные карты, дебетовые карты, карты с овердрафтом, кредитные карты, электронные кошельки, мобильные платежи и т.д.

Держатель банковской, дебетовой или кредитной карты может осуществлять финансовые транзакции: рассчитываться в безналичной форме за товары и услуги – через POS-терминалы, банкоматы, платежные терминалы, а также для расчетов через Интернет. Платежная система обеспечивает расчеты между разными банками через международные и локальные системы. Карту международной платежной системы можно использовать для расчетов в большинстве стран мира. С помощью карты можно пополнять и снимать наличными с банковского счета в пределах лимита, установленного банком.

Электронные деньги так же используются для сбора средств, оплаты товаров и услуг, расчетов между физическими лицами и организациями. Для расчетов электронными деньгами используют электронные кошельки, которые выступают аналогом банковского счета. Можно пополнить баланс переводом из другого электронного кошелька; по почте; через систему денежных переводов; с банковского счета через банкомат или Интернет-банк; со счета телефона; из электронного кошелька другого платежного сервиса; наличным платежом через платежные терминалы, отделения банков и почтовые отделения. Обналичить электронные деньги можно

несколькими способами – перечислить их на банковский счет или на банковскую карту. Также можно использовать почтовый или денежный перевод.

Мобильные платежи производятся с помощью смс-сообщений и специальных приложений для мобильных устройств – смартфонов и планшетов. Мобильные платежи используются для расчетов по счетам абонентов операторов связи, банковских карт, электронных кошельков. С помощью мобильных платежей можно оплачивать различные услуги, осуществлять платежи по кредитам и денежные переводы, оплачивать штрафы, покупки цифрового контента, билеты в театр, кино, на концерты, а также платежи в виде добровольных взносов и пожертвований.

3) использования расчетных (текущих) счетов при проведении безналичных расчетов. Передача распоряжений клиента банку о проведении операций по его счету может осуществляться посредством Интернет-банкинга, домашнего банкинга, мобильного банкинга в режиме реального времени на основе договора между банком и клиентом.

4) денежные переводы с открытием расчетного (текущего) счета и без открытия счета с использованием специализированных систем денежных переводов (локальные, международные системы) либо по прямым корреспондентским отношениям банков (международные/трансграничные денежные переводы).

5) использование банковских чеков. После поступления денежных средств на счета общественных фондов далее денежные средства могут быть обналичены через кассу банка с использованием банковских чеков.

6) независимые площадки (платформы) для сбора средств на благотворительные и общественные проекты так называемый краудфандинг. Основной принцип работы подобных площадок (сайтов) – это сбор определенной суммы средств в определенные сроки на определенные цели, если средства удастся собрать – платформа забирает примерно 5 %, в противном случае средства возвращаются жертвователям.

§ 6. Внутреннее управление и контроль

Фонд имеет довольно сложную структуру управления. Управленческие решения могут принимать учредитель или/и Наблюдательный совет, а также Правление. Основными органами управления являются Наблюдательный совет и Правление. Наблюдательный совет является высшим органом управления фонда, который осуществляет надзор за деятельностью фонда, принятием его органами управления решений и обеспечением их исполнения, использованием средств фонда, соблюдением фондом законодательства и устава, а также осуществляет внутренний надзор за деятельностью фонда.

Наблюдательный совет фонда осуществляет свою деятельность на общественных началах.

Фонд имеет Правление, которое управляет и представляет фонд. В процессе управления фондом Правление должно выполнять законные распоряжения Наблюдательного совета фонда. Члены Правления фонда назначаются решением Наблюдательного совета фонда. Правление фонда должно представлять письменный отчет об уставной и о финансовой деятельности фонда на рассмотрение Наблюдательного совета фонда как минимум каждые шесть месяцев, если фонд осуществляет производственную и иную хозяйственную деятельность, и ежегодно, если фонд не осуществляет такой деятельности. Правление фонда должно представлять любую информацию членам Наблюдательного совета фонда, учредителям по их требованию относительно управления фондом и представлять отчеты о его деятельности.

Наблюдательный совет фонда осуществляет надзор за деятельностью фонда, принятием его органами управления решений и обеспечением их исполнения, использованием средств фонда, соблюдением фондом законодательства и устава. Наблюдательный совет фонда осуществляет внутренний надзор за деятельностью фонда. Наблюдательный совет фонда имеет право проверять все документы фонда и проводить аудиторскую проверку, проверять наличие имущества и соответствие деятельности фонда Закону о НКО и уставу.

Решение любых вопросов деятельности фонда может быть отнесено уставом к компетенции учредителей фонда. Учредитель (учредители при их единогласии) имеет право наложить вето на любое решение Наблюдательного совета, если иное не установлено уставом.

§ 7. Проблемы

В рамках проведенной оценки рисков было выделено порядка 3,1 тыс. общественных фондов, которые являются уязвимыми к риску с точки зрения его злоумышленного использования в ФТД. По результатам анализа были выявлены аналогичные, как и общественных объединений проблемы, связанные с расхождениями в базах данных МЮ и ГНС, низкий уровень отчетной дисциплины фондов (также около 80 % не сдавали отчеты в НСК) и другие. Большинство организаций не осознают риски, с которыми они могут столкнуться, не знает о наличии угроз и рисков, связанных с ФТД, не знакомы с требованиями законодательства в сфере ПФТД/ОД. Принимая во внимание факт того, что в составе фондов больше благотворительных организаций, которые вызывают общественное доверие среди населения, чем в составе любых других категорий.

Глава 3. Религиозные организации

§ 1. Цель деятельности

Религиозными организациями в Кыргызской Республике признаются добровольные объединения граждан Кыргызской Республики, образованные в целях совместного исповедания веры, совершения богослужения, обрядов и ритуалов, религиозного просвещения и воспитания своих последователей (духовные управления, союзы, конференции, миссии, религиозные общества, центры, религиозные учебные заведения, мечети, церкви, синагоги, молитвенные дома, монастыри и другие), зарегистрированные в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.

Порядок создания, правовой статус и прекращение деятельности религиозных организаций, отношения в религиозной сфере регулируется Законом КР «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике» от 31 декабря 2008 года № 282 (далее - Закон о религиозных организациях).

Осуществление деятельности религиозных организаций без получения соответствующего свидетельства об учетной регистрации в ГКДР - запрещается. Лицо, осуществляющее деятельность от имени незарегистрированной религиозной организации (группы), несет ответственность в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Уставы (положения) религиозных организаций, миссий, имеющих центральные органы управления, должны согласовываться с вышестоящим органом управления. В уставе (положении) религиозных организаций, миссий должны содержаться: - наименование, местонахождение, вид религиозной организации, миссии и территория, в пределах которой она осуществляет свою деятельность; вероисповедная принадлежность, предмет и цели, задачи и основные формы деятельности; источники образования финансовых средств и иного имущества организации; порядок распоряжения имуществом в случае прекращения деятельности и др. В уставе (положении) религиозной организации миссии не могут содержаться нормы, противоречащие Конституции и действующему законодательству Кыргызской Республики.

§ 2. Местоположения деятельности

География распространения деятельности религиозных организаций, согласно данным ГКДР и НСК показывает, что наибольшее распространение деятельности религиозных организаций зарегистрировано в Ошской области (29%). При этом именно в «южных» наиболее

густозаселенных регионах республики (более 53 %) сконцентрировано более 64 % религиозных организаций.



В отличие от общественных объединений и фондов здесь наблюдается обратная картина. В связи с чем можно сделать определенную параллель с уровнем образования или доступом к услугам образовательных учреждений, чем меньше уровень образования, тем больше религиозных организаций.

Таблица: География распространения религиозных организаций

№	Факторы	Религиозные организации (%)	Население (%)
1.	Ошская область	977 (29%)	1 391,7 (21%)
2.	Джалал-Абадская область	660 (19,8%)	1 260,6 (19%)
3.	Чуйская область	496 (14,8%)	975,0 (14,7%)
4.	Баткенская область	407 (12,2%)	548,2 (8 %)
5.	г. Бишкек	219 (6,5%)	1 074,1 (16%)
6.	Иссык-Кульская область	179 (5,3%)	501,9 (7,7 %)
7.	Таласская область	167 (5%)	271,0 (4%)
8.	Нарынская область	126 (3,7%)	292,1 (4,4%)
9.	г. Ош	98 (3%)	322,2 (5%)
	Всего:	3 332	6 636,8

Крупные религиозные организации, осуществляют свою деятельность почти на всей территории Кыргызской Республики для обеспечения единого вероучения, разработки единой культовой и духовной деятельности религиозных организаций.

В данную категорию религиозных организаций входят Духовное управление мусульман Кыргызстана, Бишкекская и Кыргызстанская епархия Русской Православной Церкви, Союз церквей евангельских христиан-баптистов и другие. Особыми отличиями данных категорий религиозных организаций являются иерархичность, более слаженное

формирование религиозной деятельности и преемственные взаимоотношения с государственными органами.

§ 3. Предоставляемые услуги

Религиозные организации представляют услуги в виде оказания религиозных обрядов, ритуалов, церемоний, не запрещенных законом, услуг по организации и проведению паломничества, в обучении религии в религиозных учебных заведениях. Распространение религиозной литературы, аудио-, видео- и других материалов в установленных местах.

Религиозные организации в рамках своей деятельности наделены правом проведения обучающих курсов без включения религиозного компонента (языковые курсы, курсы кулинарии и т.д.) на общих основаниях что и другие субъекты права (коммерческие, некоммерческие организации и индивидуальные предприниматели).

§ 4. Активы, источники финансирования, объем денежных средств

Активы религиозных организаций

Таблица: Основные средства и нематериальные активы религиозных организаций (По остаточной стоимости)

<i>(тыс. сомов)</i>	2019	2020	2021
Основные средства на начало года	313 813,1	310 460,3	320 614,2
Основные средства на конец года	288 362,4	320 614,2	328 391,9
Нематериальные активы на начало года	-	-	-
Нематериальные активы на конец года	-	-	-

Источник: НСК

Данных о сводных активах и финансах религиозных организаций Кыргызской Республики в открытом доступе нет. Причиной такой ситуации закрытость финансовой стороны деятельности религиозных организаций.

Источниками финансирования религиозных организаций являются:

- доходы от оказания религиозных обрядов, ритуалов, церемоний, услуг по организации и проведению паломничества;

- добровольные пожертвования в виде наличных денежных средств от третьих лиц (физических и юридических лиц);

- косвенная поддержка в виде налоговых льгот. Зарегистрированные религиозные организации, в соответствии с Налоговым кодексом КР,

освобождены от уплаты подоходного налога, налога на добавленную стоимость, налога на прибыль и земельного налога;

- дополнительным источником ресурсов религиозных организаций является использование безвозмездного труда граждан.

Относительно большое количество религиозных организаций поддерживается иностранным участием.

Объем денежных средств религиозных организаций

Таблица: Поступление и использование финансовых средств религиозных организаций

<i>(тыс. сомов)</i>	2019	2020	2021
Поступление финансовых средств	242 698,8	165 451,0	379 912,9
Использование финансовых средств	242 535,2	172 143,1	391 105,6
Количество организаций, единиц	795	791	801

Источник: НСК

Данные по объемам финансовых средств представленные НСК не отражают всю картину, поскольку как видно из более 3,3 тыс. состоящих на учете в ГКДР религиозных организаций, предоставили отчетность в НСК только около 800 организаций или 24%, с суммой поступивших и использованных финансовых средств около 380,0 млн сомов только за 2021 год.

Религиозные организации, после их учетной регистрации, ведут бухгалтерскую и статистическую отчетность, в установленные законодательством сроки сдают отчеты в ГНС и органы статистики. Размеры и структура доходов религиозной организации, а также сведения о размерах и составе имущества религиозной организации, ее расходах, численности и составе работников, об оплате их труда, использовании безвозмездного труда граждан в деятельности религиозной организации не могут быть предметом коммерческой тайны.

Порядок предоставления отчетности религиозными организациями (прошедшими учетную регистрацию), включая информацию о расходовании ими денежных средств, регламентирован Приказом ГКДР №4 от 28 января 2012 года.

§ 5. Механизмы осуществления финансовых операций (движение средств, способы платежей)

Религиозные организации, прошедшие только учетную регистрацию в ГКДР, не обладают статусом юридического лица, соответственно не могут приобретать движимое или недвижимое имущество (которое подлежит

регистрации) на свое имя и открывать расчетный счет в банке. По этой причине, на практике религиозные организации, прошедшие только учетную регистрацию в ГКДР, открывают счета в банках на имя физического лица – учредителя, руководителя организации или иное лицо.

В связи с чем таким организациям доступны следующие механизмы осуществления финансовых операций:

1) использование операций с наличными денежными средствами, (сбор, хранение, расходование, распределение)

Прием наличных денег может осуществляться в виде добровольных взносов и пожертвований, взносов на мероприятие или целевое финансирование, грант (например, целевое финансирование для оказания помощи малоимущим, финансирования религиозного мероприятия, финансирования строительства религиозного объекта, пожертвования).

2) использование личных счетов членов религиозного объединения и счетов третьих лиц (физических лиц); используются банковские платежные карты, дебетовые карты, карты с овердрафтом, кредитные карты, электронные кошельки, мобильные платежи и т.д.

Держатель банковской, дебетовой или кредитной карты может осуществлять финансовые транзакции: рассчитываться в безналичной форме за товары и услуги – через POS-терминалы, банкоматы, платежные терминалы, а также для расчетов через Интернет. Платежная система обеспечивает расчеты между разными банками через международные и локальные системы. Карту международной платежной системы можно использовать для расчетов в большинстве стран мира. С помощью карты можно пополнять и снимать наличными с банковского счета в пределах лимита, установленного банком.

Электронные деньги также используются для сбора средств, оплаты товаров и услуг, расчетов между физическими лицами и организациями. Для расчетов электронными деньгами используют электронные кошельки, которые выступают аналогом банковского счета. Можно пополнить баланс переводом из другого электронного кошелька; по почте; через систему денежных переводов; с банковского счета через банкомат или Интернет-банк; со счета телефона; из электронного кошелька другого платежного сервиса; наличным платежом через платежные терминалы, отделения банков и почтовые отделения. Обналичить электронные деньги можно несколькими способами – перечислить их на банковский счет или на банковскую карту. Также можно использовать почтовый или денежный перевод.

3) денежные переводы с открытием расчетного (текущего) счета и без открытия счета с использованием специализированных систем денежных переводов (локальные, международные системы) либо по прямым корреспондентским отношениям банков (международные/трансграничные денежные переводы).

4) независимые площадки (платформы) для сбора средств на благотворительные и общественные проекты так называемый краудфандинг. Основной принцип работы подобных площадок (сайтов) – это сбор определенной суммы средств в определенные сроки на определенные цели, если средства удается собрать – платформа забирает примерно 5 %, в противном случае средства возвращаются жертвователям.

Религиозные организации, имеющие статус юридического лица, при осуществлении финансовых операций, пользуются всеми доступными механизмами осуществления финансовых операций, так же как любое другое зарегистрированное юридическое лицо в соответствии с законодательством КР.

§ 6. Внутреннее управление и контроль

Для координации и направления деятельности религиозных организаций соответствующих конфессий могут создаваться их единые центральные органы управления - духовные управления, союзы, конференции и другие органы (далее - центральный орган управления).

Учредители религиозных организаций в своих уставах самостоятельно определяют вид религиозной организации в соответствии с целью её создания и характером, осуществляемой ею деятельности.

Миссией зарубежной религиозной организации именуется организация, имеющая руководящие центры за пределами Кыргызской Республики или же в составе руководства которой имеются иностранные граждане. Миссии, в своей деятельности могут руководствоваться уставами вышестоящих центров только в случаях, не противоречащих законодательству Кыргызской Республики.

Иностранец, прибывающий в Кыргызскую Республику с целью религиозной деятельности (далее - миссионер), также должен пройти учетную регистрацию в ГКДР в соответствии с законодательством (ст. 12 Закона о религиозных организациях). Миссионерскую деятельность на территории Кыргызской Республики имеет право осуществлять миссионер, представляющий зарегистрированную религиозную организацию, имеющий приглашение и соответствующее направление. Миссионер имеет право находиться на территории страны не более трех лет.

Деятельность миссий на территории Кыргызской Республики без прохождения учетной регистрации в установленном порядке не допускается. Миссия не может обладать правовым статусом юридического лица.

В соответствии со статьей 26 Закона о религиозных организациях, ГКДР осуществляет мониторинг и контроль над деятельностью религиозных организаций.

Существуют два вида регистрации религиозных организаций:

1) Учетная регистрация в ГКДР – обязательная для всех религиозных организаций, осуществляющих деятельность на территории страны,

2) Государственная регистрация в Министерстве юстиции Кыргызской Республики и его территориальных структурах (органах юстиции) – добровольная регистрация, после прохождения которой, религиозная организация приобретает статус юридического лица.

В соответствии с частью 2 статьи 8 Закона о религиозных организациях деятельность и функционирование религиозных организаций без прохождения учетной регистрации в ГКДР - запрещается.

Религиозные учебные заведения могут быть учреждены только религиозными организациями со статусом юридического лица. Согласно п. 5 ч. 2 ст. 13 Закона о религиозных организациях, при создании религиозного учебного заведения его учредитель должен представить в ГКДР копию своего свидетельства о прохождении им государственной регистрации.

Порядок учетной регистрации и прекращения деятельности религиозных организаций и миссий, помимо Закона о религиозных организациях, закреплен также во (1) Временном положении об учетной регистрации религиозных организаций в Кыргызской Республике, (2) Временном положении об учетной регистрации миссий зарубежных религиозных организаций и иностранных граждан, прибывающих в Кыргызскую Республику с целью религиозной деятельности.¹⁶

При осуществлении ГКДР контроля над деятельностью религиозных организаций основное внимание уделяется следующим вопросам:

- соблюдение уставных положений, касающихся структуры и управления религиозной организации;
- своевременное информирование ГКДР об изменениях в учредительных документах;
- своевременное представление религиозной организацией ежегодной отчетности о её деятельности и источниках финансирования.

Лица, осуществляющие деятельность от имени незарегистрированной религиозной организации (группы), без прохождения учетной регистрации

¹⁶ Утверждены Указом Президента КР от 14 ноября 1996 года № УП-319

в ГКДР, в зависимости от характера осуществляемой деятельности, несут ответственность в соответствии с Уголовным кодексом и Кодексом о правонарушениях Кыргызской Республики.

В случае нарушения религиозной организацией либо миссией зарубежной религиозной организации законодательства Кыргызской Республики, ГКДР выносит письменное предупреждение, которое в трехдневный срок направляется руководящему органу религиозной организации или миссии. Если нарушения в течение трех месяцев не устраняются либо имеют место повторные нарушения в течение года, ГКДР имеет право обратиться в суд с заявлением о ликвидации данной религиозной организации. При этом ГКДР вправе принять решение о приостановлении деятельности данной религиозной организации до вынесения судебного решения.

§ 7. Проблемы

Институционализация религиозной деятельности принимает разные формы, которые невозможно отразить в Законе о религиозных организациях.

Незарегистрированные религиозные движения, действующие на территории страны, можно условно разделить на 3 группы:

- религиозные движения, которым было отказано в учетной регистрации их организации;
- религиозные движения, воздерживающиеся от учетной регистрации в ГКДР, в связи с отсутствием возможности собрать 200 человек для регистрации организации (небольшие течения с малым количеством последователей);
- религиозные движения, деятельность которых запрещена на территории Кыргызской Республики, в связи с их экстремистским или террористическим характером (судами различных инстанций запрещена деятельность 21-го движения).

Отсутствие у подавляющего большинства религиозных организаций регистрации в МЮ (**из 3332 религиозных организаций имеющих учетную регистрацию в ГКДР, только 246 имеют статус юридического лица и включены в реестр Министерства юстиции**), высокий уровень общественного доверия, а также высокий уровень оборота наличных денежных средств, без соответствующего учета и последующего зачисления на банковские счета (ввиду их отсутствия без соответствующей регистрации) религиозных организаций делают данную категорию НКО уязвимыми к рискам, рассматриваемым в данном отчете.

Необходимо обратить внимание на малочисленность контролирующих органов, которые физически не могут провести анализ всех поступивших отчетов более 3,3 тыс. религиозных организаций.

Религиозные организации (не зарегистрированные в качестве юридического лица) не используют для осуществления расчетов кредитные организации, что косвенно приводит к полному отсутствию сведений об их финансовых операциях в базе данных ГСФР и снижает тем самым прозрачность финансовой деятельности данного вида НКО.

Сборы средств в мечетях производятся в абсолютном большинстве случаев наличными денежными средствами. Учитывая количество верующих в республике, исчисляемое несколькими миллионами человек, суммы аккумулируемых ежегодно денежных средств в религиозных учреждениях измеряются десятками, или более вероятно, сотнями миллионов сомов. Сбор столь значительных сумм средств наличными, ведет к соответствующим рискам, от мошенничества до ФТД.

Периодические скандалы в Муфтияте и в иных религиозных организациях, предаваемые общественной огласке в СМИ и социальных сетях, связаны, как правило, с темой собираемых наличных денежных средств¹⁷.

¹⁷https://www.vb.kg/doc/261342_myftiat_kyrgyzstana_okazalsia_zameshannym_v_cherede_skandalov.html

2. ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Раздел 6. Угрозы для НКО

Глава 1. Определение угрозы

Угроза – физическое лицо или группа лиц, преступные сообщества, объект или деятельность, которые могут потенциально нанести вред государству, обществу, финансовой системе и экономике в результате осуществления ФТД.

В Кыргызстане основная угроза терроризма исходит от следующих типов террористов либо террористических групп, которые используют или могут использовать НКО для целей ФТД:

1) физические и юридические лица, группы и организации включенные в Санкционный перечень¹⁸ и другие лица, в отношении которых имеются сведения об их участии в террористической деятельности, а также члены организованных преступных сообществ, поддерживающие идеологию терроризма и экстремизма;

2) ячейки международных террористических организаций, включенные в Санкционный перечень;

3) граждане Кыргызской Республики, выезжающие в зоны с повышенной террористической активностью с целью присоединения к международным террористическим организациям, а также возвращающиеся из таких зон;

4) иностранные граждане, выезжающие в зоны с повышенной террористической активностью, с целью присоединения к международным террористическим организациям, а также возвращающиеся из таких зон, и использующие в качестве транзитной - территорию Кыргызской Республики;

5) участники террористических организаций, незаконных вооруженных формирований и радикальных групп, находящихся за пределами территории Кыргызской Республики, и вовлекающие граждан Кыргызской Республики в террористическую деятельность посредством сети Интернет.

По состоянию на июнь 2022 года в Сводном санкционном перечне Кыргызской Республики формируемом ГСФР содержится 781 физическое

¹⁸ Под Санкционным перечнем понимается Сводный санкционный перечень Кыргызской Республики и Сводный санкционный перечень Совета Безопасности Организации Объединенных Наций.

лицо, признанное террористом и 17 организаций, признанных террористическими, а в Сводном санкционном перечне СБ ООН по состоянию на 30 июня 2022 года содержится 700 физических лиц и 253 организации и группы.

Глава 2. Внутренние и внешние угрозы

В соответствии с Концепцией национальной безопасности Кыргызской Республики, утвержденной Указом Президента Кыргызской Республики от 20 декабря 2021 года № 570 (далее - Концепция) на Кыргызскую Республику продолжает оказывать влияние обстановка в зонах вооруженных конфликтов и террористическая активность.

Перемещение и высокая концентрация различных радикальных террористических и экстремистских организаций на севере Афганистана создают реальные условия для возможного проникновения бандформирований на территорию соседних стран и далее - в Кыргызстан с целью дестабилизации общественно-политической обстановки, организации террористических акций и попыток реализации планов по построению исламского халифата.

Международными экстремистско-террористическими структурами используются многочисленная категория миссионеров и фондов, а также средства массовой информации и Интернет-ресурсы; завозятся экстремистская литература и другая атрибутика для идеологической обработки населения. Прилагается максимум усилий по объединению потенциала политического и религиозного экстремизма, терроризма, сепаратизма, наркомафии и криминальных структур для создания условий по устранению светской системы государственного управления.

Существует потенциальная угроза осложнения социально-политической ситуации по причине радикализации населения и дестабилизации общества на религиозной почве, когда ради достижения поставленных целей духовная и культовая составляющая трансформируются в идеологический инструмент, оправдывающий любые средства, включая насильственные.

К внутренним террористическим угрозам, согласно Концепции, относятся:

- деятельность внутреннего террористического и экстремистского подполья, особенно в среде осужденных за терроризм и экстремизм, а также их сращивание с криминалитетом и организованными преступными сообществами.

- активизация деструктивной деятельности в социальных сетях и мессенджерах, в том числе распространение заведомо ложной и

недостоверной информации, размещение материалов террористического и экстремистского характера и призывы к вступлению в ряды экстремистских и террористических организаций, к массовым беспорядкам и протестным акциям, пропаганда криминального образа жизни, суицидов, употребления наркотических средств и психотропных веществ и иная противоправная информация, оказывающая негативное воздействие в первую очередь на молодое поколение.

К внешним террористическим угрозам, согласно Концепции, относятся сохранившиеся преступные и дестабилизирующие устремления международных террористических, экстремистских организаций в сторону Центрально-Азиатских государств и непосредственно Кыргызской Республики на фоне резко меняющейся военно-политической обстановки в зонах вооруженного конфликта и повышенной террористической активности.

Согласно данным Оценки угроз террористического характера для стран СНГ и прогноз их развития в 2022 г.,¹⁹ развитие военно-политической ситуации в Сирии и Афганистане показывает, что международные террористические организации уделяют особое внимание наращиванию мощи группировок путём привлечения финансовых и людских ресурсов, предпринимают попытки передислоцироваться из сирийско-иракской зоны в Афганистан.

Эскалация конфликта в Афганистане с приходом к власти движения «Талибан» остается главным источником нестабильности и возникновения угроз безопасности региона. Прямую угрозу продолжают представлять террористические группировки «Катиба Таухид ва-Джихад», «Хаят Тахрир аш-Шам», «Исламское государство-Вилаят Хорасан», «Союз исламского джихада», «Исламское движение Туркестана», «Катиба Имам аль-Бухари», «Джамаат Ансарул-лох».

Обстановка в регионах, окружающих Центральную Азию, характеризуется высоким потенциалом конфликтности, который может выступать в качестве внешнего дестабилизирующего фактора. В первую очередь, это касается Афганистана. Безопасности стран Центральной Азии также угрожает возвращение наёмников из зон конфликтов на Ближнем Востоке. Данная взаимозависимость может стать причиной вовлечённости центральноазиатских государств в осуществление мер по обеспечению не только собственной региональной безопасности, но и безопасности в сопредельных странах и близлежащих регионах.

¹⁹ XV Совещание руководителей национальных антитеррористических центров государств-участников Содружества Независимых Государств, Расширенное пленарное заседание Научно-консультативного совета при Антитеррористическом центре государств-участников Содружества Независимых Государств. Доклад Начальника информационно-аналитического отдела АТЦ ГКНБ КР полковника Абсеитова Д. Д.

Исходя из изложенного, на ближнесрочную перспективу прогнозируются следующие риски и угрозы для стран СНГ:

дальнейшая эскалация и гуманитарный кризис в ИРА с последствиями проникновения в потоке беженцев членов МТО, в особенности «ИГ-ВХ», в страны СНГ победа талибов и установление их власти в ИРА может оказать положительный эффект на членов МТО в регионе и их «спящие» ячейки в странах исхода, который может способствовать активизации деятельности по организации подрывных акций, а также выезду и переселению («хиджре») рекрутов на территорию ИРА;

в связи с освобождением членов МТО, находившихся в пенитенциарных учреждениях ИРА, повышается риск их возвращения в страны исхода путём обращения в диппредставительства или через имеющиеся маршруты переправки.

На сегодняшний день в Афганистане сложилась благоприятная ситуация для активизации деятельности тергруппировок, являющихся источником долговременной нестабильности в стране и региона в целом. Активное присутствие в стране боевиков тергруппировки «ИГ-ВХ» и связи «Талибана» с «Аль-Каидой» вызывают опасения, что Афганистан может стать стартовой площадкой международного терроризма, а также «вдохновить» другие тергруппировки, стимулируя их на усиление и активизацию деятельности.

В настоящее время ситуация в Афганистане развивается по неблагоприятному сценарию, что создаёт серьёзные вызовы интересам стран ЦА и негативно влияет на региональную безопасность.

Необходимо отметить, что правоохрнительными органами Кыргызской Республики проводится работа по выявлению приверженцев запрещенных экстремистских и террористических групп («Хизбут Тахрир», «Жаннатошиклари», «Йакын-Инкар», «ИГ», «Акромия» и др.). Их деятельность, при возникновении, успешно пресекается ГКНБ и МВД. Таким образом, противоправная деятельность отдельных физических лиц, действующих от имени незарегистрированных организаций, успешно пресекается правоохрнительными органами и специальными службами.

Раздел 7. Уязвимости в НКО

Глава 1. Определение уязвимости

Уязвимость - области (сферы), в которых угроза может реализоваться, либо факторы, содействующие или способствующие реализации угрозы в связи с наличием в них определенных недостатков в сфере ПФТД/ОД.

Глава 2. Способы незаконного использования НКО в целях ФТД

§ 1. Способы сбора (привлечения) средств

НКО имеют возможность получать наличные денежные средства от третьих лиц в виде пожертвований и грантов, для поддержки тяжелобольных, нуждающихся, попавших в трудную жизненную ситуацию, социально незащищенных категорий граждан, в том числе детей; для поддержки образования, музеев, культурного наследия, исторических памятников и другие цели.

При этом могут использоваться различные инструменты (ящики для пожертвований, электронные кошельки, банковские карты, платежные терминалы), публичные мероприятия по сбору средств (краткосрочные благотворительные мероприятия, среднесрочные марафоны, постоянно действующий сбор пожертвований), информационные площадки (Интернет-ресурсы, мечети, вузы, спортивные клубы и другие источники), в том числе сбор наличных пожертвований в многолюдных общественных местах.

Юридические и физические лица могут вносить пожертвования двумя путями:

1) указав, свои данные, путем передачи имущества или денежных средств наличными или в безналичной форме на основе заключенного договора о пожертвовании, либо без договора, но с указанием, что переданные имущество или денежные средства являются пожертвованием;

2) анонимно:

– путем сброса наличных денежных средств в ящики по сбору пожертвований;

– путем передачи материальных средств без официальной передачи (оставление возле дверей офиса, не желание оформления бухгалтерских документов по оприходованию пожертвования)

– через платежные терминалы в пользу тех НКО, которые включены в платежные терминалы

Сборы средств в мечетях производятся в абсолютном большинстве случаев наличными денежными средствами. Учитывая количество верующих в республике, исчисляемое несколькими миллионами человек, суммы аккумулируемых ежегодно денежных средств в религиозных организациях измеряются десятками, или более вероятно, сотнями миллионов сомов. Сбор столь значительных сумм средств наличными, ведет к соответствующим рискам, от мошенничества до ФТД.

При сборе денежных средств наблюдается низкий уровень контроля со стороны государственных органов анонимных пожертвований в пользу НКО, в силу отсутствия специальных норм в законодательстве, устанавливающих процедуры по сбору, оприходованию и учету анонимных пожертвований.

Существенно затруднено определение однозначной связи с физическими лицами, пожертвовавшими наличные деньги конкретной НКО, а также контроль тех, кому эти средства в дальнейшем предоставляются.

§ 2. Способы перемещения средств

Исходя из способов сбора денежных средств их перемещение также может осуществляться как в наличной, так и в безналичной форме. При этом, организации, использующие больше наличных денежных средств более подвержены рискам вовлечения в ФТД.

Немаловажным будет отметить, что различные ресурсы передаваемые или предоставляемые НКО третьим лицам (в том числе продукты, одежда, авиабилеты и т.п.) также могут выступать средствами ФТД.

Глава 3. Характеристика уязвимостей в НКО

Проведенный анализ доступных баз данных, в свете позиции ФАТФ, что уязвимость НКО к злоупотреблениям в целях ФТД обусловлена общественным доверием, доступом к значительным источникам финансирования и концентрацией значительных денежных средств, позволяет сделать следующие выводы:

1) **Общественные фонды** подвержены наибольшей уязвимости, среди категорий анализируемого сектора НКО, так как:

– являются самой многочисленной категорией;

– осуществляют сбор денежных средств, что является важной составляющей их деятельности, не исключая операций с наличными деньгами;

– в составе фондов больше благотворительных организаций, которые вызывают общественное доверие среди населения, чем в составе любых других категорий;

– они чаще, чем НКО других категорий занимаются предоставлением услуг в области образования, здравоохранения и социальной поддержки населения;

– относительно большое количество фондов поддерживается иностранным участием;

– абсолютное большинство фондов, попавших в анализируемый подсектор, не отчитывается перед НСК о результатах финансово-хозяйственной деятельности;

– практически половина получаемых ГСФР операций, связанных с деятельностью общественных фондов, имеет потенциальные признаки ФТД как по сумме, так и по количеству.

2) **Религиозные организации** являются не менее уязвимыми, поскольку отсутствие у подавляющего большинства религиозных организаций регистрации в МЮ, высокий уровень общественного доверия, а также высокий уровень оборота наличных денежных средств, без соответствующего учета и последующего зачисления на банковские счета (ввиду их отсутствия без соответствующей регистрации) религиозных организаций делают данную категорию НКО уязвимыми к рискам, рассматриваемым в данном отчете. Религиозные организации не используют для осуществления расчетов кредитные организации, что косвенно приводит к полному отсутствию сведений об их финансовых операциях в базе данных ГСФР и снижает тем самым прозрачность финансовой деятельности данного вида НКО.

3) **Общественные объединения** - по всем анализируемым показателям они уступают общественным фондам, за исключением количества НКО, деятельность которых направлена на молодежь, женщин и уязвимые слои населения, что благосклонно воспринимается в обществе, вызывает общественное доверие и порождает риски, кроме того объемы финансовых транзакций направляемых кредитными организациями, с потенциальными признаками ФТД, также равны практически половине от всех операций общественных объединений в базе ГСФР в анализируемом периоде.

Общие уязвимости для всех трех видов НКО:

- низкий уровень контроля со стороны государственных органов за анонимными пожертвованиями в пользу НКО, в силу отсутствия специальных норм в законодательстве, устанавливающих процедуры по сбору, оприходованию и учету анонимных пожертвований;

- затруднено определение однозначной связи с физическими лицами, пожертвовавшими наличные деньги конкретной НКО, а также контроль тех, кому эти средства в дальнейшем предоставляются;

- предоставляемые НКО отчеты государственным органам не подвергаются проверке и анализу, что фактически может привести к искажению реальной картины об источниках и объемах финансирования НКО, а также направлениях расходования ими денежных средств;

- отсутствие соответствующих надзорных органов по вопросам ПФТ;

- НКО занимаются благотворительной деятельностью без получения соответствующего статуса, а значит и без соблюдения положений о прозрачности деятельности НКО.

Вместе с тем проведя анализ предпринимаемых мер и действующего законодательства Кыргызской Республики, регулирующего деятельность НКО, которые могут использоваться для поддержки финансирования терроризма, а также эффективность работы правоохранительных органов Кыргызской Республики, РГ пришла к выводу, что в Кыргызстане построена достаточно дееспособная система, чтобы быть в состоянии предпринять пропорциональные и эффективные меры, позволяющие устранить выявленные риски.

Раздел 8. Последствия финансирования террористической деятельности

Последствия - влияние или вред, причиненный государству, обществу, финансовой системе и экономике в результате осуществления финансирования террористической деятельности и легализации (отмывания) преступных доходов.

Совершение террористической деятельности.

Угроза, представляемая террористическими организациями, исходит от небольших террористических ячеек или отдельных террористов, которые могут совершить террористические акты и нанести существенный ущерб обществу. В этой связи важно выявлять и ликвидировать сети финансирования террористических группировок всех типов.

Помимо очевидных последствий как вред, причиненный государству, обществу, финансовой системе и экономике в результате осуществления финансирования террористической деятельности, средства, привлекаемые через НКО для ФТД, в большей степени могут быть использованы для организационных целей - использование средств для обеспечения нужд и содержания отдельных террористов или террористических ячеек, в том числе радикализация и вербовка новых членов, обучение, переправка террористов в зоны конфликтов, содержание тренировочных лагерей, приобретения амуниции и медикаментов (указанные факторы важно учитывать в контексте определенных угроз).

Потеря доверия со стороны доноров.

Злоупотребление по использованию НКО в целях финансирования терроризма затрагивает не только сами НКО, но и может оказать влияние на сообщество доноров. Поскольку законодательство в сфере противодействия терроризму обязывает всех тех, кто сознательно содействует терроризму, прямо или косвенно, нести уголовную ответственность. В связи с чем многие доноры будут более осторожно относиться к пожертвованиям, тем НКО, которые действуют в условиях или странах с низким уровнем регулирования или надзора в данном секторе, опасаясь, что они (т. е. дарители) сами могут быть привлечены к ответственности за финансирование терроризма и экстремизма.

Потеря доверия в обществе (деловой репутации).

НКО, отражая интересы различных, в том числе незащищенных групп населения, играют важную роль в развитии общества. НКО заняты лоббизмом и представительством интересов различных групп общества, обеспечивают им широкие возможности участвовать в процессе выработки и принятия решений. Они формируют общественное мнение.

НКО занимаются защитой прав человека, через механизмы общественной экспертизы и контроля способствуют прозрачности и эффективности работы государственных служб и судебной системы. НКО – катализатор реализации механизмов обратной связи между гражданами и правительством. Это в свою очередь способствует возникновению у граждан чувства патриотизма и ответственности, формированию активной жизненной позиции, самоорганизации и самоуправления. НКО рассматривается как организационная основа гражданского общества.

Последствия потери доверия в обществе могут привести к прямому возникновению убытков в результате уменьшения числа контрагентов вследствие формирования в обществе негативного представления о финансовой устойчивости НКО, качестве оказываемых ей услуг или характере деятельности в целом.

Включение с «серый список ФАТФ».

В настоящий момент Кыргызстан находится под усиленным мониторингом ЕАГ по Рекомендации 8 (Некоммерческие организации) ФАТФ. Последствием выявления случаев использования НКО в целях финансирования терроризма и недостаточного надзора в данном секторе может оказаться попадание Кыргызстана в «серый список» ФАТФ.

Репутационный ущерб от серого списка ФАТФ может в итоге негативно повлиять на страну и ее финансовую систему, снизив ее привлекательность для инвесторов и корпораций, что в итоге приведет к оттоку капитала и более слабым, экономическим показателям. С учетом относительно слабо развитого банковского сектора Кыргызстана попадание в «серый список» может иметь далеко идущие последствия для экономики страны, влияя так же на банковское обслуживание и легкость ведения бизнеса.

«Серый список» ФАТФ может также повысить транзакционные издержки или еще больше сократить потоки международных транзакций для всего банковского сектора.

Раздел 9. Оценка рисков финансирования террористической деятельности в секторе некоммерческих организаций

Глава 1. Описания групп НКО с риском ФТД

Риск - возможность нанесения ущерба государству, обществу, финансовой системе и экономике в целом, путем совершения операций (сделок), связанных с ФТД/ОД, в результате сочетания угрозы и уязвимости.

С учетом проведенной работы по оценке уязвимостей и угроз, которым подвержены НКО, в том числе в контексте ФТД, РГ пришла к выводу, что такие виды НКО, как Общественное объединение, Общественный фонд и Религиозные организации являются уязвимыми к риску злоумышленного использования в финансировании терроризма.

Нижеуказанные факторы, влияют 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 децентрализованными управляющими органами;
- 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).

Каждая организационно-правовая форма НКО является самостоятельной категорией, для которой будут анализироваться следующие факторы: количество НКО, доля не отчитавшихся перед НСК, регион, вид деятельности, бенефициары, предоставление услуг, иностранное участие, благотворительная деятельность, общественное доверие, управление, открытость и подотчетность, работа с наличными и/или использование неофициальных финансовых услуг.

Факторы риска по организационно-правовым формам НКО, за исключением религиозных организаций.

№	Факторы	ОО	ОФ
1.	Количество НКО	2 510	3 180
2.	Не сдавали отчет в НСК	2015 (80%)	2548 (80%)
3. География распространения	г. Бишкек	1140 (45%)	1795 (56,4%)
	Иссык-Кульская область	316 (12,6%)	221 (6,9%)
	Чуйская область	289 (11,5%)	245 (7,7%)
	Джалал-Абадская область	197 (7,8%)	231 (7,3%)
	Нарынская область	196 (7,8%)	64 (2,0%)
	г. Ош	126 (5,0%)	289 (9,1%)
	Ошская область	111 (4,4%)	177 (5,6%)
	Баткенская область	77 (3,1%)	92 (2,9%)
	Таласская область	58 (2,3%)	66 (2,1%)
4.	Вид деятельности: - Конкретизирован - Не конкретизирован	19% 81%	15% 85%
5. Бенефици	Молодежь	394 (15,7%)	127 (4,0%)
	Женщины	55 (2,2%)	36 (1,1%)
	Уязвимые слои населения ²¹	54 (2,2%)	81 (2,5%)
	Всего	503 (20,0%)	244 (7,7%)

²⁰В таблице представлены минимальные значения количества бенефициаров по группам, так как оценка производилась исключительно на основе названий НКО

²¹под уязвимыми слоями населения понимаются: инвалиды; взрослые, страдающие тяжелыми заболеваниями; пожилые; бедные, а также дети

6.	Предоставление услуг в области образования, здравоохранения и социальной защиты	269 (10,7%)	331 (10,4%)
7.	Иностранное участие в управлении НКО	99 (3,9%)	230 (7,2%)
8.	Благотворительность ²²	19 (0,8%)	814 (25,6%)
9.	Доля сомнительных операций, потенциально связанных с ФТД в 2019-2021 годах	По сумме 48,0% По количеству 38,2%	По сумме 46,4% По количеству 49,6%

Источник: Собственные расчеты

Что касается таких факторов, как общественное доверие²³, работа с наличными, то дезагрегированных данных по НКО в разрезе выбранных категорий в стране не имеется, поэтому представленная ниже информация будет касаться всего сектора НКО.

По результатам проведенного в 2018 г. опроса населения было выяснено, что 55% населения страны доверяют НКО и признают важность и полезность их деятельности, 25% – не доверяют, а 20% – не имеет позиции по этому вопросу. В целом доверие выросло относительно 2016 г., когда его уровень составлял 35%.

Наибольший уровень доверия вызывает деятельность НКО в Ошской, Нарынской и Баткенской областях – 66%, 64% и 63% соответственно, наименьший – в г. Бишкек и Чуйской области – 42% и 47% соответственно. Такое распределение отрицательно коррелирует с распределением НКО по территории страны, так как именно в Бишкеке концентрируется 34% всех НКО приходящихся на 16% населения Кыргызстана. Обратная картина наблюдается в Ошской области, где концентрируется 13% НКО на 21% населения. Больше всего население склонно поддерживать:

- НКО, занимающихся благотворительной деятельностью;
- НКО, чья деятельность направлена на поддержку женщин и детей;
- НКО, чья деятельность способствует образованию.

Подверженность сектора НКО рискам ФТД

Перед описанием отдельных типологий следует отметить, что указанные выше недостатки и пробелы законодательного регулирования, а также низкий уровень осведомленности НКО об угрозах ФТД и вероятности

²²Слово «благотворительность» присутствует в названии НКО

²³Разделы «общественное доверие» и «подотчетность и прозрачность» подготовлены по результатам неопубликованного исследования USAID «Общественное признание организаций гражданского общества в Кыргызской Республике», – Бишкек 2020.

их злоумышленного использования в целом, создают контекст высокого уровня уязвимости сектора.

При этом, как отмечалось выше, достаточный уровень работы правоохранительных органов и специальных служб по противодействию террористическим и экстремистским проявлениям позволяет сделать вывод о низком уровне угрозы терроризма для сектора НКО.

В результате проведенного анализа оценка рисков ФТД в секторе НКО показала, что в целом сектор НКО в Кыргызстане имеет низкий риск вовлечения в ФТД.

В этой связи универсальным методом снижения вероятности проявления описанных ниже рисков является совершенствование нормативно-правовой базы и регулярное взаимодействие с сектором НКО по вопросам противодействия его злоумышленному использованию в ФТД.

Для оценки подверженности сектора НКО Кыргызской Республики рискам ФТД выбраны риски, представленные в отчете ФАТФ «Риск незаконного использования некоммерческих организаций в террористических целях».

ГРУППА ВЫСОКИХ РИСКОВ:

1. Злоумышленное использование программ НКО в целях ФТД

Программы, финансируемые НКО и направленные на законные гуманитарные цели, становятся объектом махинаций в момент их реализации в целях поддержки терроризма.

Проведенное анкетирование, а также встречи представителями НКО продемонстрировали, что НКО не осведомлены о Санкционном перечне и не используют его в своей деятельности, что в свою очередь может привести:

- к проникновению в структуру НКО лица причастного к террористической деятельности, через привлечение его как волонтера, либо даже постоянного сотрудника, который, в рамках реализуемых НКО программ, может влиять на распределение ресурсов в пользу лиц причастных к терроризму;

- к неумышленной передаче денежных средств или иных ресурсов лицам причастным к террористической деятельности в рамках реализуемых НКО программ.

ГРУППА СРЕДНИХ РИСКОВ:

2. Введение в заблуждение и создание фиктивных НКО в целях ФТД

Под маской благотворительной деятельности организация или физическое лицо занимается сбором средств и/или другой деятельностью в поддержку терроризма.

Лица возможно причастные к террористической деятельности имеют возможность создать НКО, так как проверка учредителей и руководителей при регистрации осуществляется только по Санкционному перечню, состоящему из национальной части и лиц, включенных в Санкционный перечень ООН. С учетом определенной ранее угрозы использования территории Кыргызстана в качестве транзитной на пути в/из зоны боевых действий представляется вероятным регистрация НКО иностранными гражданами, не включенными в указанные перечни, но причастными к терроризму по данным иных государств.

Лица возможно причастные к террористической деятельности имеют возможность использовать НКО, формально считающиеся прекратившими свою деятельность, но не прошедшими процедуру ликвидации, для осуществления своей деятельности в связи с ограниченными полномочиями по контролю и надзору со стороны государственных органов.

3. Перенаправление финансовых средств НКО на ФТД

НКО или лицо, действующее от имени НКО, перенаправляет средства в пользу известного или подозреваемого террористического образования.

Как было указано выше в риске о злоумышленном использовании программ НКО, лицо причастное к террористической деятельности имеет возможность внедриться в структуру НКО.

При этом осуществление финансовых расчетов организовано в Кыргызской Республике через банковский сектор, который в свою очередь использует Санкционный перечень при проверке каждой финансовой операции, а также имеет иные признаки, позволяющие выявлять финансовые операции потенциально связанные с финансированием терроризма.

4. Содействие НКО вербовке

Программы, финансируемые НКО, используются для создания условий, помогающих и/или способствующих осуществлению вербовки для целей терроризма.

Отдельные типы НКО в Кыргызской Республике, в первую очередь не прошедшие регистрацию в Минюсте КР и пользующиеся высоким уровнем общественного доверия могут быть использованы в содействии вербовке, а также иной формы пропаганды террористической деятельности, сбора средств и оправдания терроризма.

ГРУППА НИЗКИХ РИСКОВ:

5. Связь с террористическими образованиями

НКО или лицо, действующее от имени НКО, поддерживает оперативную (рабочую) связь с террористической организацией или лицом, поддерживающим терроризм.

В Кыргызстане запрещена деятельность организаций, причастных к терроризму, а деятельность их последователей при возникновении успешно выявляется и пресекается правоохрнительными органами и специальными службами.

Глава 2. Матрица рисков финансирования террористической деятельности в секторе некоммерческих организаций

Рабочей группой проведено рейтингование угроз от 1 до 4 баллов: 4 – высокий; 3 - средний, 2 - низкий; 1 – риск отсутствует.

Матрица оценки уровня угрозы

Источники информации/значение базовых критериев					
Угрозы		СПО	УД	ТИП	Итоговый балл (1+2+3)/3
1	Физические лица, включенные в Санкционные перечни	3	4	4	3,6
2	Группы, организации, включенные в Санкционные перечни	3	3	4	3
3	Иностранцы граждане (связанные с МТО), возвращающиеся из зон ПТА (транзитом через территорию КР)	3	3	3	3
4	Граждане КР, возвратившиеся из зон ПТА (связанные с МТО)	2	3	4	3
5	Лица/группы лиц, вовлекающие граждан КР в террористическую деятельность	2	2	3	2,3
6	Лица/группы лиц, пропагандирующие террористическую деятельность	2	2	3	2,3
7	Граждане КР, выезжающие в зоны с ПТА с целью присоединения к МТО	2	2	3	2,3
8	Иностранцы граждане, выезжающие в зоны с ПТА (транзитом через территорию КР), с целью присоединения к МТО	2	2	2	2
Уровень угрозы:					

Характеристика уровня угроз

Высокий	Террористы либо террористические группы с высокой долей вероятности могут использовать НКО для целей ФТ на регулярной основе. Преступления в сфере ФТД и связанные с ним преступления распространены.
Средний	Террористы либо террористические группы с незначительной долей вероятности могут использовать НКО для целей ФТ на периодической основе. Преступления в сфере ФТД и связанные с ним преступления менее распространены.

Низкий	Террористы либо террористические группы с незначительной долей вероятности могут использовать НКО для целей ФТ на периодической основе. Преступления в сфере ФТД и связанные с ним преступления не распространены.
Риск отсутствует	Террористы либо террористические группы не могут использовать НКО для целей ФТ. Преступления в сфере ФТД и связанные с ним преступления отсутствуют.

Матрица оценки уровня уязвимости

№	Категория уязвимости	ОО	ОФ	РО
1	Надзор за деятельностью НКО	2	2	2
2	Контроль со стороны государственных органов в отношении анонимных пожертвований в пользу НКО	2	4	4
3	Использование наличных денежных средств, при реализации программ	3	4	4
4	Использование финансовых инструментов в деятельности НКО	3	3	3
5	Участие иностранных лиц в деятельности НКО	3	3	3
6	Участие иностранных организаций в деятельности НКО	3	3	3
7	Предоставление отчетности о результатах финансово- хозяйственной деятельности	3	3	3
8	Использование в деятельности новых финансовых инструментов	2	3	3
9	Использование в деятельности неформальных средств перевода	2	2	2
10	Внутренний контроль по ПФТД, включающую надлежащую проверку персонала, волонтеров, партнеров	4	4	4
11	Межведомственное сотрудничество государственных органов	3	3	3
12	Занятие благотворительной деятельностью без получения соответствующего статуса	2	2	3
	Уровень уязвимости:	2,7	2,6	3

Характеристика уровня уязвимости

Высокий	Данный фактор в высокой степени способствует или содействует реализации угрозы. Предпринимаемые меры государственными органами не позволяют снизить воздействие риска и/или вероятности реализации угрозы.
Средний	Данный фактор периодический способствует или содействует реализации угрозы. Предпринимаемые меры государственными органами не в полной мере смягчают воздействие риска и/или позволяют снизить вероятность реализации угрозы.

Низкий	Данный фактор в незначительной степени способствует или содействует реализации угрозы. Предпринимаемые меры государственными органами частично смягчают воздействие риска и/или вероятность реализации угрозы.
Риск отсутствует	Данный фактор практически не способствует или содействует реализации угрозы. Предпринимаемые меры государственными органами в основном снижают воздействие риска и/или вероятность реализации угрозы.

Оценки подверженности сектора НКО Кыргызской Республики рискам ФТД (типологии)

№	Наименование	Оценка
1	Злоумышленное использование программ НКО в целях ФТД	Высокий
2	Введение в заблуждение и создание фиктивных НКО в целях ФТД	Средний
3	Перенаправление финансовых средств НКО на ФТД	Средний
4	Содействие НКО вербовке	Средний
5	Связь с террористическими образованиями	Низкий

Матрица подверженности НКО рискам ФТД

Уровень уязвимости	Высокий	Общественные фонды Религиозные организации			
	Средний	Общественные объединения			
	Низкий				
	Отсутствует	Другие НКО			
		Отсутствует	Низкий	Средний	Высокий
		Уровень угрозы			

Раздел 10. Меры по управлению рисками финансирования террористической деятельности в секторе некоммерческих организаций

1. Создать при Комиссии по вопросам ПФТ/ОД постоянно действующую рабочую группу для проведения оценки степени риска установленных НКО, подверженных риску использования их в ФТД, с использованием Критериев оценки степени риска НКО, подверженных риску использования их в финансировании террористической деятельности.

2. Созданной рабочей группе передать список НКО, уязвимых к риску ФТД для определения НКО относящихся к низкой, средней и высокой группе риска, а также указать непосредственные надзорные органы ответственные за проверки высокорискованных НКО.

3. Определить уполномоченные государственные органы, которые осуществляют проведение информационно-разъяснительных мероприятий среди высокорискованных НКО по вопросам снижения рисков ФТ.

4. Провести обучающих и информационно-разъяснительных мероприятий среди высокорискованных НКО. В рамках указанных мероприятий разработать и реализовать программы по работе с сектором НКО и образовательные программы, которые позволяют повысить и углубить осведомленность НКО и сообщества доноров о потенциальных уязвимостях НКО относительно использования в целях ФТД и рисков ФТД, а также мерах, которые НКО могут предпринять, чтобы защитить себя от такого использования.

5. НКО рекомендуется повысить уровень своей правовой грамотности в сфере ПФТ/ОД, принять меры для подготовки своего персонала и проводить регулярный мониторинг его деятельности и др. Осмотрительная кадровая политика, проверка бенефициаров благотворительных средств помогут НКО минимизировать риски, связанные с ФТД.

6. Высокорискованным НКО, уязвимым к риску ФТД, направить уведомление о необходимости выполнения требований пункта 2 статьи 16 Закона о ПФТ/ОД.

7. Государственным органам определить надзорный орган или органы за сектором НКО в Кыргызской Республике, по вопросам ПФТ. Например, необходимо внести изменения в Закон КР «О свободе

вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике» в части определения органа, осуществляющего надзор за деятельностью религиозных организаций назначив ответственным органом ГКДР.

8. Укреплять межведомственную координацию и сотрудничество для поддержки сбора разведывательной информации, расследований, судебного преследования и конфискации активов НКО, причастных к ФТД.

9. Рекомендуется разработать механизм, позволяющий НКО раскрывать информацию о бенефициарном владельце во время регистрации и обеспечивать точность и актуальность информации о бенефициарах НКО.

10. Формирование единых подходов к учету и регистрации сектора НКО в различных государственных органах. Например, государственным органам рекомендуется устранить несоответствия между Порядком ведения единого государственного реестра юридических лиц (Министерства юстиции) и Государственным классификатором Кыргызской Республики по организационно-правовым формам хозяйствующих субъектов (Национального статистического комитета).

11. Организация контроля за своевременностью предоставления необходимой отчетности, а также за её достоверностью. В связи с отсутствием в существующей системе профильного риск-ориентированного надзора за деятельностью высокорискованных НКО, необходимо предоставление соответствующим надзорным органам дополнительных контрольно-надзорных полномочий профильным органам, а также полномочий по организации проверки отчетов, представляемых НКО. Правильно настроенная система представления отчетов со стороны НКО надзорным органам может являться одним из элементов определения наиболее рискованных НКО, а значит и элементом организации риск-ориентированного надзора в целом.

12. Необходимо разработать и принять положение о комиссионном оприходовании анонимных пожертвований. Так как при сборе денежных средств наблюдается низкий уровень контроля со стороны государственных органов анонимных пожертвований в пользу НКО, в силу отсутствия специальных норм в законодательстве, устанавливающих процедуры по сбору, оприходованию и учету анонимных пожертвований. Существенно затруднено определение однозначной связи с физическими лицами, пожертвовавшими наличные деньги конкретной НКО, а также контроль тех, кому эти средства в дальнейшем предоставляются.