

УДК 341.161(575.2)

**ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ РЕКОМЕНДАЦИИ ФАТФ
В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
(НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ)**

Г.К. Токтогонова, М.И. Каримова

В статье рассмотрены участие и деятельность Кыргызской Республики в сфере реализации рекомендации группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (*англ.* Financial Action Task Force on Money Laundering – FATF) (некоммерческие организации). Освещены уровни уязвимости определенных некоммерческих организаций. Обозначены слабые стороны имплементации рекомендации ФАТФ в законодательство Кыргызской Республики (некоммерческие организации). Полученная информация позволит расширить представления в области реализации рекомендации ФАТФ (некоммерческие организации) в законодательство Кыргызской Республики, а также определить путь усовершенствования национальной стратегии в области противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма.

Ключевые слова: некоммерческие организации; противодействие отмыванию денежных средств и финансированию терроризма; имплементация рекомендации ФАТФ; уровни уязвимости; законодательство Кыргызской Республики.

**ФАТФТЫН СУНУШТАМАЛАРЫН
КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН МЫЙЗАМДАРЫНДА ИШКЕ АШЫРУУ
(КОММЕРЦИЯЛЫК ЭМЕС УЮМДАР)**

Г.К. Токтогонова, М.И. Каримова

Бул макалада Кыргыз Республикасынын арам акчаны адалдоо менен күрөшүүнүн финансылык чараларын иштеп чыгуу тобунун (*англ.* Financial Action Task Force on Money Laundering – FATF) (коммерциялык эмес уюмдар) сунуштарын ишке ашыруу чөйрөсүндөгү ишмердүүлүгү, катышуусу каралган. Айрым коммерциялык эмес уюмдардын алсыздыгынын деңгээли чагылдырылган. Кыргыз Республикасынын мыйзамдарында ФАТФтын сунуштамаларын ишке ашыруунун терс жактары белгиленген (коммерциялык эмес уюмдар). Алынган маалыматтар ФАТФтын сунуштарын Кыргыз Республикасынын мыйзамдарында ишке ашыруу жаатында көрүнүштү кеңири кароого, ошондой эле арам акчаны адалдоого жана терроризмди каржылоого каршы туруу жаатында улуттук стратегияны өркүндөтүү жолдорун аныктоого мүмкүндүк берет.

Түйүндүү сөздөр: коммерциялык эмес уюмдар; арам акчаны адалдоого жана терроризмди каржылоого каршы туруу; ФАТФтын сунуштамаларын ишке ашыруу; алсыздыктын деңгээли; Кыргыз Республикасынын мыйзамдары.

**IMPLEMENTATION OF THE FATF RECOMMENDATIONS
IN THE LEGISLATION OF THE KYRGYZ REPUBLIC
(NON-PROFIT ORGANIZATIONS)**

G.K. Toktogonova, M.I. Karimova

The article reviews the activity of the Kyrgyz Republic in implementing the recommendations of the Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) – (non-profit organizations). The vulnerability levels of certain Non-profit organizations are highlighted. Weaknesses of the implementation of the FATF recommendation in the legislation of the Kyrgyz Republic (Non-profit organizations) are identified. The information obtained will help to expand the

understanding of the implementation of the recommendations of the FATF (Non-profit Organizations) in the legislation of the Kyrgyz Republic, as well as to determine the way to improve the national strategy in the field of combating money laundering and terrorist financing.

Keywords: non-profit organizations; AML/CFT; implementation of the FATF recommendation; vulnerability levels; legislation of the Kyrgyz Republic.

Кыргызская Республика стала частью международной системы, которая направляет часть своих сил на противодействие отмыванию денежных средств и финансированию терроризма. Законом Кыргызской Республики «О ратификации Соглашения [1 с. 469–476] о Евразийской группе по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма» [2] Кыргызская Республика является членом Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (далее – ЕАГ). В состав ЕАГ [3] входят девять государств: Беларусь, Индия, Казахстан, Китай, Кыргызстан, Россия, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан. ЕАГ является ассоциированным членом ФАТФ» [4]. Вступление в данную организацию наложило на нашу страну «определенные обязательства, главным из которых является имплементация Рекомендаций ФАТФ в сфере противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма (далее – ПЛПД/ФТ) в законодательство Кыргызской Республики [5] и участие в программе взаимной оценки государств-членов ЕАГ на базе Рекомендаций ФАТФ» [6, с. 159–163].

Кыргызская Республика провела значительную работу в сфере реализации рекомендаций ФАТФ, а именно, приняла *Закон Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях»* [7], в котором некоммерческая организация определяется как «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 которых извлечение прибыли не является основной целью деятельности, а полученная прибыль не распределяется

между членами, учредителями и должностными лицами» [7]. Данный закон позволяет не только корректировать общественные отношения, но и иностранные некоммерческие организации, действующие на территории Кыргызстана.

Согласно Закону Кыргызской Республики [8] «О противодействии финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов» [9, ст. 16] Правительством Кыргызской Республики «устанавливаются уполномоченные государственные органы, которые проводят оценку рисков финансирования террористической деятельности в секторе некоммерческих организаций, осуществляющих сбор и (или) распределение денежных средств или иного имущества в благотворительных, религиозных, культурных, образовательных, социальных и общественных целях, с участием представителей данных некоммерческих организаций» [9].

Также следует отметить, что в Законе Кыргызской Республики «О противодействии финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов» определяется «порядок проведения оценки рисков, обсуждения ее результатов с участием представителей некоммерческих организаций, а также порядок опубликования информации о результатах данной оценки устанавливаются Правительством Кыргызской Республики» [9].

Кроме того, орган государственной службы Финансовой разведки при Правительстве Кыргызской Республики проводит отчет, где предоставляет данные о результатах оценки рисков легализации (отмывания) преступных доходов и финансирования террористической деятельности в Кыргызской Республике [1, с. 469–476]. В данном отчете представлен анализ категории некоммерческих организаций

(далее – НКО) в Кыргызской Республике. Данные приведены в таблице 1.

Несмотря на проведенный анализ экспертами ЕАГ, по данным Второго отчета о прогрессе в рамках усиленного мониторинга, «не были использованы все источники информации для определения характеристик и типов НКО, которые в силу своей деятельности или особенностей, вероятно, подвержены риску использования в целях финансирования терроризма» [12].

ГСФР в рамках отчета проанализировала уязвимость и риск в секторе некоммерческих организаций. Данные приведены в таблице 2.

Кыргызская Республика, в целях противодействия финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов, накладывает определенные обязательства на высокорискованные некоммерческие организации. Они должны:

- «постоянно использовать в своей работе Санкционный перечень;
- формировать и хранить не менее пяти лет информацию о целях и задачах своей заявленной деятельности, о своих учредителях, лицах, владеющих, контролирующих или управляющих некоммерческой организацией, лицах, получивших средства от этой некоммерческой организации;
- составлять финансовые отчеты о своих доходах и расходах, о проведенных операциях (сделках) со средствами, а также хранить их не менее пяти лет;
- применять меры контроля, обеспечивающие учет всех средств и их расходование в соответствии с заявленной деятельностью некоммерческой организации» [9].

Вопреки проведенной работе имплементация рекомендации ФАТФ в сфере НКО была реализована не полностью. По данным экспертов ЕАГ [13], в Кыргызской Республике «не определен характер угроз, которые террористические организации представляют для уязвимых НКО, а также как террористы используют эти НКО» [14]. Также не проанализирована достаточность мер, в том числе

законов и нормативных актов, касающихся тех некоммерческих организаций, которые могут использоваться для поддержки финансирования терроризма [14].

Согласно приложению 14 Постановления Правительства Кыргызской Республики «О мерах по реализации Закона Кыргызской Республики» [15] в Законе «О противодействии финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов» [9], органы финансовой разведки, национальной безопасности и внутренних дел Кыргызской Республики проводят оценку рисков финансирования террористической деятельности в секторе некоммерческих организаций, осуществляющих сбор и (или) распределение денежных средств или иного имущества в благотворительных, религиозных, культурных, образовательных, социальных и общественных целях, с участием представителей данных некоммерческих организаций.

Как сказано в Постановлении Правительства Кыргызской Республики, «положение определяет порядок сбора информации для оценки рисков, обработки и анализа собранной информации, оценки рисков, а также определение мер, направленных на снижение высоких рисков» [15].

Следует отметить, что у правоохранительных органов возможности в получении полного доступа к финансовой информации ограничены (доступ имеется только в рамках открытого уголовного дела).

Не установлены механизмы, обеспечивающие (при наличии подозрений или разумных оснований) своевременную передачу информации соответствующим компетентным органам для принятия превентивных или следственных действий. Ввиду отсутствия надзора отсутствует и соответствующая система санкций за нарушения, совершаемые НКО или лицами, действующими от имени таких НКО.

В секторе НКО Кыргызстан начал работать в последние годы. Следует отметить, что принятием Закона «О противодействии

Таблица 1 – Анализ категории некоммерческих организаций (НКО) в Кыргызской Республике [10]

Уровень риска	№ п/п	Категории НКО
Высокий	1.	НКО, практикующие угрозы и насильственные методы действий
	2.	НКО, финансируемые из источников высокого риска
	3.	НКО, созданные в проблемных районах с наличием социальной напряженности и многообразием религиозных течений
	4.	НКО, осуществляющие сбор значительных наличных средств в рамках религиозной деятельности
	5.	НКО, осуществляющие религиозную деятельность, которые не зарегистрированы и не предоставляют отчеты уполномоченным государственным органам
Средний	6	НКО с несоответствием между финансовой отчетностью и заявляемой деятельностью
	7.	НКО с проблемной идентификацией ключевых лиц (учредитель, член руководящего органа)
	8.	НКО, оперирующие значительными наличными суммами
	9.	НКО, не предоставляющие отчеты уполномоченным государственным органам более года
Низкий	10.	НКО со значительным оборотом средств, где бухгалтерский учет/аудит проводятся неквалифицированным специалистом
	11.	НКО со значительной децентрализацией управления [11]

Таблица 2 – Уровни риска и уязвимости определенных НКО [10]

№ п/п	Виды НКО	Уровень уязвимости/риска
1.	Религиозные организации	Высокий
2.	Благотворительные организации	
3.	Общественные объединения	Средний
4.	Общественные фонды	
5.	Объединения юридических лиц (ассоциации и союзы)	Низкий
6.	Учреждения	

финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов» [9, ст. 16] республика создала правовые основания для устранения недостатков по критерию 8.1 [16].

Экспертами ЭАГ было отмечено, что «требования критерия 8.2 [16] можно считать в определенной степени выполненными только в отношении подкритерия 8.2, а (наличие четкой политики для обеспечения подконтрольности, честности и доверия населения к администрированию и управлению НКО) ввиду норм» [12], предусмотренных Законом

«О противодействии финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов» [9, ст. 16] и некоторых положений приложения 14 к Постановлению Правительства Кыргызской Республики «О мерах по реализации Закона Кыргызской Республики [15]. Разработана Методология [17], согласно которой в настоящее время идет сбор информации. Закон «О противодействии финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов» [18, с. 121] устанавливает правовые рамки для этой работы.

Таким образом, Кыргызская Республика имеет правовую базу для надлежащего применения целевых финансовых санкций в отношении лиц и организаций, установленных Советом Безопасности ООН, а также для формирования национального перечня установленных лиц. Однако, по нашему мнению, имеющиеся в стране механизмы не обеспечивают на практике безотлагательное выполнение целевых финансовых санкций.

Кыргызстан обеспечивает исполнение целевых финансовых санкций не всеми видами подотчетных лиц, предусмотренными в Рекомендациях ФАТФ [17]. Отсутствует скоординированный межведомственный риск-ориентированный подход по надзору за сектором НКО в целях выявления и снижения рисков финансирования терроризма. У государственных органов отсутствует информация о размерах и количестве незарегистрированных НКО. Требуется дальнейшая работа по реализации рекомендации ФАТФ в законодательство Кыргызской Республики (некоммерческие организации).

Литература

1. Шевченко Т.Н. ПОД/ФТ: Обзор мировых тенденций и ситуация в Кыргызстане / Т.Н. Шевченко // Известия Иссык-Кульского форума бухгалтеров и аудиторов стран Центральной Азии. 2019. № 2 (25). URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=41291277> (дата обращения: 01.02.2021).
2. Закон Кыргызской Республики «О ратификации Соглашения о Евразийской группе по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма» от 15 июня 2012 года № 83; Закон Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях» от 15 октября 1999 г. № 111. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/274> (дата обращения: 03.02.2021).
3. Национальные приоритеты России / гл. ред. Л.М. Марцева; учред. Издательский центр «Омский научный вестник». Омск, 2015. № 1 (15). 69 с. URL: http://biblioclub.ru/index.php?page=book_red&id=464088 (дата обращения: 04.02.2021).
4. Пономоренко В.Е. Актуальные направления финансовой интеграции в ЕАЭС: правовой анализ: монография / под общ. ред В.Е. Пономоренко. М.: Русайнс, 2020. 184 с. URL: <https://www.book.ru/book/919361> (дата обращения: 01.02.2021).
5. Какчиев Б.Т. Актуальные проблемы экспортного контроля над вооружениями в Кыргызской Республике: вызовы, угрозы, решения: дис. ... канд. юрид. наук: 23.00.04 / Б.Т. Какчиев. Бишкек, 2017. 185 с. URL: <http://dlib.rsl.ru/rsl01010000000/> (дата обращения: 02.02.2021).
6. Дуйшеева А.Э. Проблемы правовой политики Кыргызской Республики в сфере противодействия легализации преступных доходов и финансирования терроризма / А.Э. Дуйшеева // Известия Иссык-Кульского форума бухгалтеров и аудиторов стран Центральной Азии. 2019. № 3. URL: <https://elibrary.ru/> (дата обращения: 03.02.2021).
7. Закон Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях» от 15 октября 1999 года № 111. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/274> (дата обращения: 04.02.2021).
8. Проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики по вопросам противодействия финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов». URL: <http://www.gov.kg/wp-content/uploads/2018/02/Prilozheniya52.rar> (дата обращения: 02.02.2021).
9. Закон Кыргызской Республики от 6 августа 2018 года № 87 «О противодействии финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов». URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111822> (дата обращения: 03.02.2021).
10. Отчет Взаимной оценки Кыргызской Республики, 2018. URL: <https://eurasiangroup.org/files/> (дата обращения: 01.02.2021).
11. Краткий отчет о результатах оценки рисков легализации (отмывания) преступных доходов и финансирования террористической деятельности в Кыргызской Республике. URL: <https://fiu.gov.kg/uploads/58eda69cc9d9e.pdf> (дата обращения: 01.02.2021).
12. Кыргызская Республика: Второй отчет о прогрессе в рамках усиленного мониторинга. URL: <https://eurasiangroup.org/files/> (дата обращения: 02.02.2021).
13. Кыргызская Республика: Второй отчет о прогрессе в рамках усиленного мониторинга. URL: <https://eurasiangroup.org/files/> (дата обращения: 01.02.2021).

14. Рекомендации ФАТФ. Международные стандарты по противодействию отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения. М.: Вече, 2012. 176 с. URL: <http://www.fedsofm.ru/content/files/documents/fatff> (дата обращения: 02.02.2021).
15. Постановление Правительства Кыргызской Республики «О мерах по реализации Закона Кыргызской Республики «О противодействии финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов» от 25 декабря 2018 года № 606. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/12923?cl=ru-ru> (дата обращения: 02.02.2021).
16. Методология оценки технического соответствия Рекомендациям ФАТФ и эффективности систем ПОД/ФТ 2013 г. URL: <https://fiu.gov.kg/uploads/57fde63f35b89.pdf> (дата обращения: 01.02.2021).
17. Отчет по плану Государственной службы Финансовой разведки при Правительстве Кыргызской Республики. URL: <https://fiu.gov.kg/news/500> (дата обращения: 04.02.2021).
18. Токтогонова Г.К. Основные этапы формирования и направления развития национальной системы противодействия финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов в Кыргызской Республике / Г.К. Токтогонова, Б.Н. Сулайманова // Вестник КРСУ. 2019. Т. 19. № 7. URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=3954> (дата обращения: 06.02.2021).