



**Конференция государств —
участников Конвенции
Организации Объединенных
Наций против коррупции**

Distr.: General
5 April 2018
Russian
Original: English

Группа по обзору хода осуществления

Девятая сессия

Вена, 4–6 июня 2018 года

Пункт 2 предварительной повестки дня*

**Обзор хода осуществления Конвенции Организации
Объединенных Наций против коррупции**

**Последующая деятельность в связи
с Санкт-Петербургским заявлением: доклад о работе
совещания международной группы экспертов
по обеспечению прозрачности в отношении
собственников-бенефициаров, состоявшегося в Вене
3–4 октября 2017 года**

Записка Секретариата

Резюме

В настоящем документе содержится резюме обсуждений, проведенных в ходе совещания международной группы экспертов по обеспечению прозрачности в отношении собственников-бенефициаров, которое состоялось в Вене 3–4 октября 2017 года. В соответствии с мандатом, изложенным в Санкт-Петербургском заявлении, которое было принято Конференцией государств — участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции на ее шестой сессии в ее резолюции 6/5, участники совещания рассмотрели в свете последних событий выводы и рекомендации, содержащиеся в исследовании под названием «Кукловоды: как коррупционеры используют легальные структуры для сокрытия похищенных активов и что с этим делать?», которое было опубликовано совместно Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности и Инициативой Всемирного банка по обеспечению возвращения похищенных активов.

* [CAC/COSP/IRG/2018/1](#).



I. Введение

1. В 2011 году Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН) и Инициатива Всемирного банка по обеспечению возвращения похищенных активов (СтАР) совместно опубликовали результаты исследования об обеспечении прозрачности в отношении собственников-бенефициаров под названием «Кукловоды: как коррупционеры используют легальные структуры для сокрытия похищенных активов и что с этим делать?», которое широко считается на местах фундаментальным исследованием по этой теме¹. На основе использования конкретных дел, обсуждений со специалистами-практиками и доказательств, полученных от исследователей, выступающих в роли потенциальных клиентов, в этой публикации предлагаются рекомендации, которыми национальные и международные политики могли бы руководствоваться в процессе разработки и принятия законодательных актов, нормативных положений и стандартов.
2. Публикация документов юридической фирмы «Моссак и Фонсека» вновь подчеркнула исключительную важность информации о собственниках-бенефициарах в борьбе с коррупцией и отслеживанием незаконных финансовых потоков во всем мире. На Саммите по борьбе с коррупцией, состоявшемся в Лондоне в 2016 году, его участники, включая все страны — члены Группы 20 (G-20), обязались «положить конец неправомерному использованию анонимных компаний для сокрытия доходов от коррупции». Действительно, почти все случаи коррупции в особо крупных размерах имеют одну общую черту: в них задействованы корпоративные структуры, то есть такие юридические структуры, как компании, фонды и доверительные фонды, которые стремятся скрыть собственность и контроль над активами, представляющими собой доходы от коррупции.
3. В пункте 2 (с) статьи 12 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции конкретно говорится о прозрачности в отношении частных организаций, включая меры по идентификации юридических и физических лиц, причастных к созданию корпоративных организаций и управлению ими, а в пункте 1 статьи 52 предусмотрено обязательство государств-участников требовать от финансовых учреждений проверять личность клиентов и устанавливать личность собственников-бенефициаров средств, депонированных на счетах с большим объемом средств. В качестве блюстителя надлежащего выполнения Конвенции УНП ООН уже имеет конкретный правовой мандат для поддержки мер по обеспечению прозрачности в отношении собственников-бенефициаров.
4. Кроме того, на своей шестой сессии Конференция государств — участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции приняла резолюцию 6/5 под названием «Санкт-Петербургское заявление о поощрении государственно-частного партнерства в деле предупреждения коррупции и борьбы с ней», в которой она призвала государства-участники активизировать участие частного сектора в борьбе с коррупцией и предложила им, в частности, повысить прозрачность, в том числе в отношении собственников-бенефициаров частных организаций.
5. В этом контексте и на основе результатов подготовительных исследований участники совещания международной группы экспертов по обеспечению прозрачности в отношении собственников-бенефициаров, состоявшегося в Вене 3–4 октября 2017 года, рассмотрели в свете последних событий выводы и рекомендации, содержащиеся в исследовании «Кукловоды», и обсудили вопрос о том, подтверждают ли новые законодательные акты и политические меры, а также новые дела о коррупции в крупных размерах, которые появились уже после завершения этого исследования, данные выводы и рекомендации или же они свидетельствуют о возникновении новых тенденций. Это совещание было орга-

¹ С текстом можно ознакомиться по адресу: <http://star.worldbank.org/star/publication/puppet-masters>.

низовано УНП ООН при финансовой поддержке со стороны Российской Федерации. В состав международной группы экспертов входят более 30 участников из государственного и частного секторов, а также от международных и неправительственных организаций.

II. Обзор новых законов и политических событий, касающихся прозрачности в отношении собственников-бенефициаров

6. Представители УНП ООН представили обзор новых инициатив в области политики и законодательства на международном уровне и в некоторых юрисдикциях Г-20. Кроме того, участники совещания обсудили вопросы информации о собственниках-бенефициарах и те препятствия, которые мешают доступу к ней в их национальных юрисдикциях.

A. Новые законы и политические события на международном уровне

7. Представители УНП ООН рассказали об изменениях в международном законодательстве и руководящих принципах, касающихся собственников-бенефициаров, подробно остановившись на деятельности Европейского союза, Целевой группы по финансовым мероприятиям (ФАТФ), Г-20, Группы семи (Г-7) и Лондонского саммита по борьбе с коррупцией. В Европейском союзе крайний срок для транспонирования положений четвертой директивы о борьбе с отмыванием денег в национальное законодательство истек 26 июня 2017 года². Эта директива содержит такие соответствующие положения о собственниках-бенефициарах, как положения об их идентификации, требованиях надлежащей проверки клиентов и доступе к информации о собственниках-бенефициарах. Кроме того, в настоящее время обсуждается предложение о пятой директиве о борьбе с отмыванием денег, которая направлена на укрепление мер по борьбе с отмыванием денег в Европейском союзе.

8. В результате пересмотра в 2012 году публикации «Сорок рекомендаций Целевой группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег» были усилены требования, предъявляемые при предоставлении странам доступа к достаточной, точной и своевременной информации о собственниках-бенефициарах юридических лиц и образований. В публикации «Сорок рекомендаций» содержится требование к странам оценивать риски, связанные с отмыванием денег и финансированием терроризма, с которыми они сталкиваются в связи с юридическими лицами и образованиями, исходить из оперативного, конструктивного и эффективного международного сотрудничества в отношении информации о собственниках-бенефициарах и создавать механизмы для обеспечения наличия информации о собственниках-бенефициарах и доступа к ней компетентных органов. В документ были также включены меры, требующие от установленных нефинансовых предприятий и профессий (УНФПП)³ принимать дополнительные меры при контактах с национальными публичными должностными лицами. В 2013 году была принята новая методология оценки соблюдения странами «Сорока рекомендаций», в которую были включены новая рамочная структура оценки эффективности национальных режимов борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма (БОДФТ), а также оценка их технического соответствия публикации «Сорок рекомендаций». В качестве индикаторов оценки

² Директива (ЕС) 2015/849 Европейского парламента и Совета от 20 мая 2015 года о предупреждении использования финансовой системы для целей отмывания денег и финансирования терроризма.

³ Установленные нефинансовые предприятия и профессии включают казино, агентства по операциям с недвижимостью, дилеров по драгоценным металлам и камням, адвокатов, нотариусов и других независимых юристов, бухгалтеров и провайдеров услуг траста и компании.

эффективности были предусмотрены одиннадцать прямых итоговых показателей, один из которых касается доступа компетентных органов к информации о собственниках-бенефициарах. К числу других важных прямых итоговых показателей, имеющих отношение к собственникам-бенефициарам, относились показатели, которые охватывали эффективность надзора финансовых учреждений и УНФПП, а также показатели эффективности осуществления необходимых мер по БОДФТ со стороны УНФПП и самих финансовых учреждений. В 2014 году в целях оказания помощи странам в выполнении ими соответствующих рекомендаций ФАТФ выпустила руководство о прозрачности в отношении собственников-бенефициаров, а в 2016 году представила Г-20 доклад о бенефициарной собственности. На саммите, состоявшемся в 2016 году в городе Исе-Шима (Япония), Г-7 выпустила декларацию под названием «Деятельность Г-7 в области борьбы с коррупцией», в которой была признана важность обеспечения прозрачности в отношении собственников-бенефициаров. Кроме того, в коммюнике и обязательствах отдельных стран, принятых по итогам Лондонского саммита по борьбе с коррупцией в 2016 году, была подчеркнута важность доступа к информации о собственниках-бенефициарах и ее своевременного сбора. Далее, в декларации лидеров, которая была принята на саммите Г-20 в Гамбурге (Германия), в 2017 году, была подчеркнута приверженность стран — членов Г-20 делу содействия обеспечению прозрачности в отношении собственников-бенефициаров юридических лиц и образований.

9. Что касается стран — членов Г-7 и Российской Федерации, то в целях транспонирования положений четвертой директивы Европейского союза о борьбе с отмыванием денег было принято соответствующее национальное законодательство во Франции (Указ № 2016-1635), Германии (Закон о борьбе с отмыванием денег 2017 года), Италии (Законодательный декрет № 90 от 25 мая 2017 года) и Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии (Регламент о борьбе с отмыванием денег 2017 года). Кроме того, в других странах Г-7 и в Российской Федерации был также законодательно закреплён статус прозрачности в отношении собственников-бенефициаров, в частности в Канаде (Закон о борьбе с доходами от преступной деятельности (отмывание денег) и финансированием терроризма), Японии (Закон о предотвращении передачи доходов от преступной деятельности с внесенными в него поправками в 2016 году), Российской Федерации (Федеральный закон № 215-ФЗ от 23 июня 2016 года) и Соединенных Штатах Америки (Закон о прозрачности корпоративной отчетности 2017 года).

В. Новые законы и политические события на национальном уровне

10. Несколько экспертов рассказали о законодательных мерах, направленных на установление личности собственников-бенефициаров в их соответствующих юрисдикциях.

11. Эксперт из Австралии сообщил, что его страна отреагировала на недавно вынесенные рекомендации в отношении ее политики борьбы с отмыванием денег посредством принятия новых мер, касающихся юридических лиц и корпоративных структур. В стране была создана целевая группа по борьбе с тяжкими финансовыми преступлениями, которая является межведомственным органом и объединяет ресурсы участвующих в ней ведомств для борьбы с тяжкими финансовыми преступлениями в Австралии и за рубежом. Эта целевая группа получает сообщения от государственных учреждений и регулятивных органов, самоотчеты из частного и государственного секторов и информацию, полученную от осведомителей и международных заинтересованных сторон, а также посредством проведения публичных расследований. К числу проблем, с которыми целевая группа столкнулась в этой деятельности, можно отнести установление правильного баланса в отношениях с организациями частного сектора, своевре-

менное получение взаимной правовой помощи из-за рубежа и преодоление препятствий, возникающих из-за привилегии на сохранение адвокатской тайны. Что касается этой привилегии, то в структуре Австралийской федеральной полиции была создана группа по практике использования привилегии на сохранение адвокатской тайны. Кроме того, на основе информации, раскрытой в документах юридической фирмы «Моссак и Фонсека» в 2016 году, были приняты соответствующие меры. Эксперт сообщил о ряде крупных дел, затрагивающих лиц высокого уровня, включая дело о налоговом мошенничестве «Операция Эльбрус», в котором участвовало несколько компаний с подставными директорами и которое привело к изданию большого числа запретительных приказов и арестам.

12. Эксперт из Аргентины сообщил, что его страна также приняла меры по выполнению международных рекомендаций по устранению недостатков в ее политике борьбы с отмыванием денег. В новом законодательстве о борьбе с отмыванием денег и о рынках капитала предусмотрены более жесткие требования к надлежащей проверке клиентов, и реформы в этой области все еще продолжаются. Был принят план действий по обеспечению прозрачности в отношении собственников-бенефициаров, который предусматривает, в частности, обязательное ведение банками базы данных, содержащей важнейшую информацию о всех их клиентах. Юридические лица должны информировать банки о своих конечных собственниках-бенефициарах и своих акционерах. Подразделение для сбора оперативной финансовой информации установило новые критерии для проведения надлежащей проверки клиентов в банковском и биржевом секторе, перейдя от формальной оценки соблюдения нормативных требований к риск-ориентированному подходу. По мнению эксперта из Аргентины, отсутствие централизованного органа по сбору информации о компаниях из всех провинций Аргентины представляет собой проблему.

13. Эксперт из Бразилии сообщил, что в 2016 году Налоговое управление Бразилии приняло инструкцию, которая обязывает любое лицо, получающее пожертвование, зарегистрировать донора. В соответствии с новым законодательством о борьбе с отмыванием денег разрешены сделки компаний с правосудием. Следственные органы заключили большое число сделок в деле «Лава жату» и тем самым способствовали успеху весьма сложных следственных мероприятий. Эксперт из Бразилии полагал, что предусмотренные законом обязанности являются достаточными, но их выполнение по-прежнему является в целом слабым. Еще одна трудность заключается в том, что для получения доступа к корпоративной информации, которая хранится в Налоговом управлении, прокурорам необходимо получить судебный приказ, а судьи придерживаются при вынесении таких приказов весьма строгих стандартов.

14. Эксперты из Норвегии сообщили, что в 2015 году парламент Норвегии обратился к правительству с просьбой создать реестр собственников-бенефициаров, но пока все еще неясно, будет ли такой реестр открыт для широкого доступа и включать компании, зарегистрированные на фондовой бирже. Как член Европейского экономического пространства, Норвегия в принципе намерена выполнять четвертую директиву Европейского союза о борьбе с отмыванием денег, но пока еще не установила конкретную дату начала ее реализации. Эксперты подчеркнули, что в Норвегии гражданское общество играет исключительно важную роль в инициировании и проведении обсуждений по вопросам бенефициарной собственности, финансовой прозрачности и создании в этой связи публичного реестра.

15. Эксперт из Нигерии сообщил, что его страна начала регулировать ведение реестров компаний в 1990-х годах. Каждая компания обязана зарегистрировать всех своих партнеров в Комиссии по делам корпораций, а практикующий юрист должен заверить эту информацию. Как заявило правительство Нигерии на Лондонском саммите по борьбе с коррупцией в 2016 году, оно привержено делу создания центрального органа для хранения информации о собственниках-бенефициарах. В Нигерии налоговые органы не хранят информацию о бенефициарах; вместе с тем законодательство о борьбе с отмыванием денег предусматривает

обязательство финансовых учреждений выявлять собственников-бенефициаров. Анонимные банковские счета или подставные компании запрещены. В отношении добывающих отраслей, государственных чиновников и публичных должностных лиц действуют более строгие правила раскрытия информации. В случае уклонения от раскрытия информации, что преследуется по закону в качестве преступления, может быть предписана конфискация активов. Кроме того, эксперт из Нигерии остановился на целом ряде проблем, включая отсутствие центрального хранилища информации о собственниках-бенефициарах и неадекватность инструментов для проверки информации, предоставляемой компаниями.

16. Эксперт с Гернси заявил, что Гернси имеет центральный реестр собственников-бенефициаров, в который все финансовые учреждения, а также провайдеры услуг траста и компании обязаны поставлять сведения. Содержащаяся в нем информация доступна правоохранительным и регулятивным органам, а подразделение для сбора оперативной финансовой информации может препровождать эту информацию за границу по линии Эгмонтской группы подразделений финансовой разведки. Пороговая доля для определения бенефициарной собственности установлена на уровне владения 25 процентами капитала.

17. Эксперт из Республики Молдова сообщила, что ее страна разработала при поддержке Европейского союза новое законодательство о борьбе с отмыванием денег, с тем чтобы выполнить рекомендации, вынесенные в отношении ее политики борьбы с отмыванием денег. Это законодательство расширило обязанности отчитывающихся учреждений проводить надлежащую проверку клиентов. Государственная регистрационная палата должна собирать и обновлять информацию о собственниках-бенефициарах. С января 2017 года публичные должностные лица обязаны подавать декларации об активах в Национальную комиссию по неподкупности, и выполнение этой обязанности успешно обеспечивается, что дает серьезные основания надеяться на активизацию следственных мероприятий по делам об отмывании денег.

18. Эксперт из Российской Федерации сообщил, что в его стране законодательство о борьбе с отмыванием денег предусматривает обязанность всех российских юридических лиц (за некоторыми исключениями) иметь и обновлять информацию о своих собственниках-бенефициарах и хранить такую информацию в течение пяти лет. В этом законодательстве бенефициарный собственник определяется как физическое лицо, которое в конечном счете прямо или косвенно (через третьих сторон) владеет 25 и более процентами в капитале соответствующего юридического лица и имеет возможность прямо или косвенно контролировать действия клиентов. Законодательство обязывает все юридические лица принимать обоснованные и доступные в сложившихся обязательствах меры по установлению своих бенефициарных владельцев. В случае неспособности установить собственника-бенефициара юридическое лицо обязано хранить информацию о принятых мерах. Такая информация должна предоставляться подразделению для сбора оперативной финансовой информации и Федеральной налоговой службе по их запросу — в идеале по электронным каналам — в течение пяти рабочих дней. Невыполнение требований об установлении бенефициарных владельцев или обновлении, ведении и предоставлении информации о них является административным правонарушением и влечет за собой наложение штрафа в сумме, эквивалентной примерно 590 евро (для должностных лиц) или 7 355 евро (для юридических лиц). К числу вспомогательных источников, которые можно использовать для установления бенефициарных владельцев, относятся информация о лицах, контролирующих банки или оказывающих влияние на них, которая имеется у Банка России; перечни аффилированных лиц, представляемые акционерными обществами; перечни лиц, относящихся к тем же группам, публикуемые Федеральной антимонопольной службой; и коммерческие базы данных. Кроме того, ряду российских влиятельных политических лиц не разрешается иметь иностранные банковские счета, и все российские граждане обязаны сообщать о таких счетах в налоговые органы. Случаи непредоставления таких све-

дений могут выявляться по международным каналам обмена информацией и могут в таких случаях привести к отстранению влиятельных политических лиц от их государственных должностей.

19. Эксперт из Соединенных Штатов сообщил, что в 2016 году его страна внесла изменения в свои правила надлежащей проверки клиентов, с тем чтобы приблизить их к международным стандартам в области борьбы с отмыванием денег. Подпадающие под эти правила финансовые учреждения должны выполнить эти обязательства не позднее мая 2018 года. Кроме того, было введено новое обязательство финансовых учреждений по установлению личности собственников-бенефициаров, выполнение которого должно постоянно контролироваться в рамках обязанностей финансовых учреждений по постоянному мониторингу своих отношений с клиентами. Начиная с мая 2018 года, при открытии юридическими лицами новых счетов в банках, брокерских/дилерских конторах, занимающихся операциями с ценными бумагами и сырьевыми товарами, финансовые учреждения обязаны идентифицировать и подтверждать личность тех физических лиц, которые прямо или косвенно владеют не менее 25 процентами их акционерного капитала. Во всех случаях финансовые учреждения должны также идентифицировать и проверять личность одного физического лица, которое обладает существенной степенью контроля над юридическим лицом. Эти обязательства применяются независимо от гражданства собственников-бенефициаров. Подразделение для сбора оперативной финансовой информации, функции которого выполняет Сеть по расследованию финансовых преступлений, уполномочено выпускать целевые территориальные постановления, предписывающие финансовым учреждениям сообщать об операциях в определенных географических районах. Совсем недавно эта Сеть использовала данные ей полномочия для того, чтобы потребовать от компаний по страхованию права собственности, которые в обязательном порядке вовлечены в большинство сделок с недвижимостью в Соединенных Штатах, раскрывать личность собственников-бенефициаров юридических лиц, которые покупают элитную недвижимость на ряде рынков Соединенных Штатов без финансирования. Кроме того, один из членов Конгресса внес на рассмотрение законопроект (Закон о прозрачности корпоративной отчетности), который предоставит штатам финансовые стимулы для внедрения систем регистрации создания компаний, отвечающих минимальным стандартам сбора информации о собственниках-бенефициарах. Что касается тех штатов, которые не будут соблюдать эти стандарты, данный Закон предоставит Министерству финансов полномочия принимать нормативно-правовые меры, предписывающие в обязательном порядке раскрывать ему информацию о собственниках-бенефициарах на момент создания компании.

20. Эксперт из секретариата ФАТФ представил обновленную информацию об итогах оценок хода выполнения положений публикации «Сорок рекомендаций», проведенных в соответствии с методологией 2013 года. Эти оценки охватывали рекомендации 10, 12, 22, 24 и 25 и прямые итоговые показатели 3, 4 и 5 согласно той части методологии, которая касается эффективности действий.

III. Справочная информация об исследовании «Кукловоды»

21. Эксперт и исследователь из Инициативы СтАР представили справочную информацию об исследовании «Кукловоды» и обзор исследований по делам, касающимся коррупции в особо крупных размерах, которые были проведены после публикации результатов этого исследования и частично сформировали эмпирическую основу для работы совещания группы экспертов.

А. История и методология исследования «Кукловоды»

22. Эксперт из Инициативы СТАР остановился на методологии и рекомендациях, вынесенных в исследовании «Кукловоды». Импульсом для этого исследования и его итоговой публикации стал тот факт, что отсутствие информации о собственниках-бенефициарах корпоративных структур за рубежом является одним из наиболее серьезных барьеров, препятствующих деятельности по международному возвращению активов.

23. Авторы исследования использовали информацию из надежных открытых источников о 150 коррупционных делах, в рамках которых корпоративные структуры использовались для сокрытия собственников-бенефициаров. Кроме того, авторы проанализировали информацию, хранящуюся в 40 реестрах компаний, и провели серию бесед со следственными органами и банками. Помимо этого, они провели аудиторское исследование (с использованием метода «виртуального покупателя»), которое включало запрос предложений на создание подставной компании широкого спектра провайдеров услуг траста и компании.

24. В проанализированных случаях для целей сокрытия своих активов правонарушители в основном использовали компании (большинство которых являлись подставными компаниями) и лишь в меньшей степени доверительные фонды, ассоциации и некоммерческие структуры. Две трети корпоративных структур использовались транснациональным образом (как в оншорных, так и в офшорных юрисдикциях), а одна треть — внутри стран. Более чем в 90 процентах случаев в делах участвовали профессиональные посредники. Подвергнутые оценке реестры только в редких случаях содержали информацию об акционерах, и только в одном из них были сведения о собственниках-бенефициарах. Требования обновлять и проверять достоверность сведений соблюдались редко. Было обнаружено, что функции быстрого доступа и поиска, а также хранения архивных данных далеко не всегда имелись в наличии. Кроме того, следственные органы столкнулись с препятствиями в процессе запроса информации из других юрисдикций и в преодолении препятствий, создаваемых наличием привилегии на сохранение адвокатской тайны.

25. Авторы исследования «Кукловоды» не нашли обширных доказательств использования доверительных фондов. В исследовании не рассматривался вопрос о возможности получения информации о собственниках-бенефициарах от налоговых органов, равно как и вопрос о путях улучшения сотрудничества между правоохранительными и налоговыми органами.

26. Со времени публикации результатов исследования «Кукловоды» вопрос о собственниках-бенефициарах приобрел весьма приоритетное значение в глобальной политической повестке дня, и в этой связи можно отметить ряд позитивных изменений, связанных, в частности, с реализацией международных инициатив в области борьбы с отмыванием денег.

В. Исследование новых дел о коррупции в особо крупных размерах

27. Как упоминалось выше, одной из нескольких эмпирических основ исследования «Кукловоды» были результаты обзора 150 крупных коррупционных дел из широкого круга юрисдикций, которые были связаны с неправомерным использованием корпоративных структур для целей сокрытия коррупционных средств и личности влиятельных политических лиц или для иного рода реализации коррупционных схем. В рамках подготовки к совещанию группы экспертов УНП ООН провело исследование качественных параметров 40 новых дел о коррупции в особо крупных размерах, которые имели место или были обнародованы в период с 2010 по 2017 год.

28. Это исследование представляло собой попытку определить, необходимо ли обновить или дополнить «Сорок рекомендаций». Исследование основывалось на открытых источниках, официальных правительственных и правовых источниках, а также на контактах с соответствующими специалистами-практиками и организациями. Дела, по которым доказательства неправомерного использования корпоративных структур для цели реализации коррупционной схемы отсутствовали или считались недостаточными, были исключены из анализа.

29. Девять коррупционных дел, отобранных для обсуждения на совещании международной группы экспертов, содержали ряд характеристик, которые, по мнению исследователя из Инициативы СТАР, изложенному в его выступлении, представляли собой потенциальные тенденции, заслуживающие дальнейшего анализа. Вместе с тем было отмечено, что в силу тех ограничений, которые изначально присущи использованию методологии исследований конкретных дел в целях изучения криминального поведения, результаты являются отрывочными и совсем не обязательно репрезентативными и, вследствие этого, могут носить случайный характер, а не свидетельствовать о более крупных тенденциях.

30. Согласно исследованию анонимно контролируемая корпоративная структура по-прежнему является ключевым инструментом во многих различных типах коррупционных схем, включая взяточничество, злоупотребление служебным положением, незаконное обогащение и казнокрадство. Ни одно из проанализированных коррупционных дел не было бы возможно без этого инструмента.

31. Цели использования корпоративных структур в коррупционных схемах могут выходить далеко за рамки простого контроля над активами или действия в качестве канала для передачи взяток. Рассмотренные дела продемонстрировали большое разнообразие более креативных или более изощренных способов использования корпоративных структур в крупных коррупционных схемах. К таким типам их использования относятся включение корпоративной структуры в заключенный контракт в целях извлечения прибыли и/или предоставления доли в праве собственности на такую корпоративную структуру влиятельному политическому лицу, а также предоставление лицензий на добычу природных ресурсов подставной компании, созданной с конкретным намерением передачи такой лицензии другой компании за крупную прибыль.

32. Было установлено, что в коррупционных схемах все чаще используются новые, более сложные типы корпоративных структур. Например, было особо указано на использование инвестиционных фондов для целей сокрытия доходов от коррупции. В одном из тематических исследований частные иностранные инвестиционные фонды, зарегистрированные в так называемых «налоговых гаванях» или юрисдикциях с обеспечением тайны вклада, использовались в качестве каналов для перевода денег, похищенных из государственного инвестиционного фонда. В рамках того же дела инвестиционный фонд, зарегистрированный в одной из «налоговых гаваней», был использован в изощренной схеме для целей сокрытия истинной стоимости инвестиций в акционерный капитал и маскировки растраты. Ряд экспертов, участвовавших в работе совещания, подтвердили эти факты, отметив очевидный рост масштабов неправомерного использования инвестиционных фондов в целях сокрытия незаконных доходов.

33. С точки зрения работы правоохранительных органов наиболее серьезной проблемой является неправомерное использование «иностраных» корпоративных структур, зарегистрированных за пределами главной юрисдикции, в которой было совершено коррупционное правонарушение, поскольку такого рода обстоятельства требуют международного сотрудничества. Во всех обсуждавшихся на совещании группы экспертов делах, кроме одного, факт регистрации корпоративных структур в иностранной юрисдикции имел решающее значение для сокрытия собственников-бенефициаров и доходов от коррупции.

34. Исследованные дела показали, что популярными корпоративными структурами являются корпорации или общества с ограниченной ответственностью,

которые сами инкорпорированы в «иностранной» юрисдикции и/или имеют корпоративного правообладателя, зарегистрированного в «иностранной» юрисдикции, причем зачастую в юрисдикции с обеспечением тайны вклада, и которые используют либо корпорации, либо общества с ограниченной ответственностью в качестве директоров компаний или номинальных директоров компаний, предоставленных провайдерами услуг траста и компании или доверенными партнерами.

35. Исследования конкретных дел также показали, что в условиях сокращения возможностей для других способов отмывания коррупционных средств появляются признаки все большего потенциального задействования «новых» юрисдикций с незапятнанной репутацией, которые не считаются связанными с высоким риском с точки зрения соблюдения нормативных требований по борьбе с отмыванием денег.

36. Кроме того, исследования конкретных дел выявили частое использование неформальных агентских отношений с целью сокрытия личности собственника-бенефициара. Во многих случаях люди, занимающие официальные должности в корпоративных структурах, являются доверенными партнерами или родственниками, а не профессиональными назначенными сотрудниками. В реализации таких схем активно участвуют финансовые посредники, в том числе банки, юристы, провайдеры услуг траста и компании и инвестиционные консультанты. Вместе с тем пока еще неясно, использовались ли провайдеры услуг траста и компании во всех рассмотренных делах или в большинстве этих дел.

37. Исследованные дела отличались значительным разнообразием уровней изощренности методов и корпоративных структур, используемых для сокрытия собственников-бенефициаров и маскировки «денежного следа» перемещения коррупционных средств. Несмотря на определенные признаки повышения уровня изощренности корпоративных структур, некоторые влиятельные политические лица также прибегают к довольно простым или неосторожным способам, таким как перевод денег через банковские счета, открытые на имя родственника, или — в двух случаях — даже на свое собственное имя. Это подчеркивает, что влиятельные политические лица, получающие доход от коррупционных схем, далеко не всегда являются знатоками наиболее передовых методов, которые предпочитают организованными преступными группами и лицами, занимающимися отмыванием денег.

IV. Обзор выводов и рекомендаций, содержащихся в исследовании «Кукловоды»

38. В ходе нескольких тематических заседаний участники совещания международной группы экспертов рассмотрели выводы и рекомендации, содержащиеся в предметных разделах исследования «Кукловоды». Кроме того, отдельное заседание было посвящено вопросу о том, могут ли налоговые органы стать возможным источником информации о собственниках-бенефициарах.

A. Заседание 1. Собственник-бенефициар

Координатор: Ив Эллиманн (Швейцария)

39. На заседании 1 участники рассмотрели выводы и рекомендации, содержащиеся в части 2 исследования «Кукловоды», которая называется «Собственник-бенефициар». Часть 2 посвящена определению собственника-бенефициара и терминологии. В ней делается вывод о том, что бенефициарная собственность представляет собой концепцию, которая относительно проста в теории, но трудно применима на практике. Ее суть заключается в том, чтобы идентифицировать лицо, которое в конечном итоге контролирует корпоративную структуру.

Такая идентификация всегда будет в значительной мере представлять собой зависящее от конкретного контекста суждение о фактическом положении дел; понятие бенефициарной собственности невозможно свести к правовому определению. В этом исследовании также проводится различие между предметным и формальным определениями собственника-бенефициара. Разница между предметным подходом и формальным подходом заключается в том, что предметный подход предполагает сохранение открытых взглядов на то, кто может быть собственником-бенефициаром, и использование результатов применения формального подхода (например, наличие доли в акционерном капитале выше определенной пороговой величины) в качестве рабочей гипотезы, а не итогового, окончательного заключения.

40. На основе этих выводов в исследовании делаются четыре рекомендации относительно концепции бенефициарной собственности: а) странам следует обеспечить, чтобы собственник-бенефициар всегда являлся физическим лицом (рекомендация 1); б) странам следует рассмотреть возможность введения альтернативной терминологии в отношении лиц, идентифицированных в качестве собственников-бенефициаров в рамках формального подхода (рекомендация 2); в) им следует разработать четкий формальный стандарт для таких лиц, но при этом требовать проведения более глубокого расследования в случаях, связанных с высоким риском (рекомендация 3); и д) им следует постоянно проводить надлежащую проверку клиентов для устранения разногласий между этими двумя подходами (рекомендация 4).

41. За базовую точку отсчета при обсуждении определения термина «бенефициарный собственник» было взято определение, используемое ФАТФ: «Бенефициарный собственник — это физическое лицо (физические лица), которое (которые) в конечном итоге владеет (владеют) или осуществляет (осуществляют) контроль над клиентом и/или физическим лицом, от имени которого проводится операция. Это также включает тех лиц, которые, в конечном счете, осуществляют эффективный контроль над юридическим лицом или образованием»⁴.

42. В целом участники согласились с тем, что четыре рекомендации, содержащиеся в части 2 исследования «Кукловоды», сохраняют свою значимость и актуальность в контексте новых событий в области обеспечения прозрачности в отношении собственников-бенефициаров, имевших место с 2010 года.

43. Что касается рекомендаций 1 и 2, то эксперты заявили, что определение термина «бенефициарный собственник» порой по-прежнему вызывает проблемы, особенно в ходе сотрудничества и при проведении следственных мероприятий в разных юрисдикциях. Эксперты пришли к единому мнению о том, что рекомендация 1 имеет критически важное значение для усилий по повышению прозрачности в отношении собственников-бенефициаров в коррупционных делах. Это мнение также подкрепляется исследованиями конкретных дел, проведенными к совещанию группы экспертов, в которых часто фигурируют корпоративные правообладатели, обычно зарегистрированные в иностранных юрисдикциях. Некоторые эксперты подчеркнули, что, хотя собственник-бенефициар всегда является физическим лицом, такое физическое лицо может действовать по указанию некоего третьего лица, которое скрывается за подставным человеком.

44. Эксперт из Российской Федерации отметил, что разные юридические определения, которые обычно подпадают под концепцию бенефициарной собственности, можно найти в различных областях права, например в сфере налогового права, корпоративного права, правовых норм в области конкуренции и БОДФТ.

⁴ Группа разработки финансовых мер/Организация экономического сотрудничества и развития, «Руководство ФАТФ: Прозрачность и бенефициарная собственность», октябрь 2014 года, стр. 14. Как отмечено в руководстве ФАТФ, «основной элемент определения бенефициарного собственника, разработанного ФАТФ, состоит в том, что этот вид владения подразумевает более широкую трактовку, чем понятие юридической собственности и структуры контроля компании, если рассмотреть вопрос с позиции конечного (фактического) владения и осуществления контроля».

Он усомнился в полезности альтернативной терминологии, такой как «лицо, обладающее значительным влиянием или контролем», применительно к лицам, идентифицированным как собственники-бенефициары в рамках формального подхода, и предложил вместо этого рассматривать концепцию бенефициарной собственности в качестве некой «зонтичной» категории, включающей несколько подкатегорий. Несмотря на эту точку зрения, о сохраняющейся актуальности рекомендации 2 свидетельствует тот факт, что в ходе обсуждений эксперты использовали различные определения понятия «собственник-бенефициар», что приводило к трудностям в обсуждении этой темы.

45. Другие эксперты считали, что различия в терминологии являются полезными, но подчеркнули, что идентификация лица, обладающего значительным влиянием или контролем, например лица, владеющего более чем 25 процентами акций компании, является лишь первым шагом в выявлении собственника-бенефициара и что после этого шага необходимо проводить предметные расследования. В этой связи в качестве примера юрисдикции, выполняющей рекомендацию 2 путем проведения различия между собственником-бенефициаром и лицом, контролирующим корпоративное образование, было упомянуто законодательство Швейцарии. Было отмечено, что в Соединенном Королевстве в реестре «лиц, обладающих значительным контролем» также проводится такое различие в том плане, что в нем лицо с минимальной долей в размере 25 процентов акций обозначается как «лицо, обладающее значительным контролем», тем самым признавая, что такое лицо может отличаться от собственника-бенефициара.

46. Эксперты также обсудили вопрос о том, является ли наиболее широко используемый минимальный пороговый показатель долевой собственности в 25 процентов адекватным, или же его необходимо пересмотреть. В качестве примера юрисдикции, в которой используется более низкий пороговый показатель, который некоторые эксперты считали уместным, была упомянута Аргентина. Другие эксперты отметили, что снижение минимального количественного порогового показателя неизбежно приведет к размыванию качества данных о собственниках-бенефициарах. Эксперт из Соединенных Штатов указал, что снижение этого порогового показателя (например, в проекте пятой директивы ЕС о борьбе с отмыванием денег) будет иметь негативные последствия для применения более строгих правил надлежащей проверки. Вместе с тем он полагал, что такой более низкий пороговый показатель не окажет влияния на определение понятия «собственник-бенефициар».

47. Было отмечено, что чрезмерно узкое формальное определение «собственника-бенефициара», основывающееся на минимальных долевых пороговых показателях прав собственности, может вызвать проблемы, поскольку оно создает лазейки и его могут обойти лица, активно пытающиеся скрыть информацию о собственниках-бенефициарах. В этой связи сохраняющаяся актуальность отношений между поручителем и агентом в контексте крупных коррупционных схем была определена как основное препятствие для выявления собственников-бенефициаров корпоративных структур. Поскольку многие собственники-бенефициары используют доверенных партнеров для делегирования им эффективного контроля над корпоративными структурами и передачи юридических прав собственности на них, что является практикой, которая нашла свое подтверждение во многих исследованиях по конкретным делам, подготовленных для совещания группы экспертов, эксперты отметили, что на пороговый подход нельзя полагаться как на единственное или главное решение для получения доступа к информации о собственниках-бенефициарах, хотя такой подход и может обеспечить полезные ориентиры для действий следственных органов. В этой связи большинство экспертов высказалось в поддержку основывающегося на утвержденных принципах предметного подхода к идентификации собственников-бенефициаров в отличие от чисто формального подхода. Участники совещания достигли консенсуса в отношении того, что внимание следует сосредоточить на эффективном соблюдении действующего стандарта ФАТФ.

48. Представители частного сектора отметили, что проведение на постоянной основе надлежащей проверки клиентов (рекомендация 4) помогает решению проблемы, связанной с проведением различия между бенефициарной собственностью и эффективным контролем над корпоративной структурой. Эта рекомендация отвечает необходимости осуществления постоянного мониторинга активно используемого банковского счета, что, как правило, дает основания для идентификации личности собственника-бенефициара. Даже если распорядителем банковского счета может быть лицо, отличное от собственника-бенефициара, цель поставщика финансовых услуг должна заключаться в установлении личности человека, стоящего в конце этой цепочки, который получает финансовую выгоду от данной корпоративной структуры. Один эксперт отметил, что собственником-бенефициаром обычно является человек, который связывается с поставщиком финансовых услуг в случае падения фондового рынка, с тем чтобы проверить состояние своих инвестиций.

49. Участники совещания отметили, что применительно к финансовым учреждениям требование проводить на постоянной основе надлежащую проверку клиентов, содержащееся в рекомендации 4, нашло свое отражение в рекомендации 10 публикации «Сорок рекомендаций», в которой содержатся требования к финансовым учреждениям проводить оценку собственников-бенефициаров клиентских счетов и их постоянный мониторинг, а также в четвертой директиве Европейского союза о борьбе с отмыванием денег. В этом контексте эксперты подняли вопросы доверия к информации, полученной на основе самоотчетов, а также применения штрафов к тем юридическим лицам, которые проявляют халатность в деле обновления информации о собственниках-бенефициарах или преднамеренно представляют ложную информацию. Кроме того, эксперты затронули вопрос о том, может ли требование о проведении мониторинга быть использовано конкретно для мониторинга корпоративных реестров, а также, в тех случаях, когда таковые имеются, реестров собственников-бенефициаров, учитывая проблемы, связанные со статичным характером такой информации и отсутствием ревизионных проверок и мер принуждения в отношении обновления информации о корпоративных структурах и собственниках-бенефициарах.

В. Заседание 2. Где скрывается собственник-бенефициар?

Координатор: Вадим Таркин (Российская Федерация)

50. На заседании 2 эксперты рассмотрели выводы и рекомендации, содержащиеся в части 3 исследования «Кукловоды», которая была названа «Где скрывается собственник-бенефициар?». В этой части было отмечено, что подавляющее большинство случаев коррупции в особо крупных размерах связано с неправомерным использованием корпоративных структур, в том числе компаний, доверительных фондов, фондов и фиктивных образований, для целей сокрытия личности людей, вовлеченных в крупномасштабную коррупцию. Из этих корпоративных структур наиболее часто использовалась компания (в частности, корпорация и общество с ограниченной ответственностью). Большинство компаний, которые используются для сокрытия собственников-бенефициаров, являются недействующими, хотя действующие компании также используются, в частности для выплаты взяток. Особую проблему представляют формально существующие «полочные» компании, поскольку они предоставляют людям историю компании и набор должностных лиц компании, не связанных с коррупционером.

51. На основе этих выводов в исследовании «Кукловоды» были вынесены пять рекомендаций в отношении использования корпоративных структур для целей сокрытия собственников-бенефициаров: а) юрисдикциям следует проводить систематический анализ рисков, связанных с делами, в рамках которых корпоративные структуры используются в криминальных целях, с тем чтобы определить типологии, которые указывают на наличие повышенного риска (рекоменда-

ция 1); b) им следует разработать определение того, что представляет собой «полочную» компанию, а также обеспечить, чтобы такие компании были менее желательным инструментом для использования субъектами, занимающимися незаконной деятельностью (рекомендация 2); c) им следует требовать от финансовых учреждений или поставщиков услуг получения от своих клиентов декларации о собственниках-бенефициарах (рекомендация 3); d) им следует отменить акции на предъявителя (рекомендация 4); и e) им следует проводить совместные совещания сотрудников правоохранительных органов и провайдеров услуг траста или компании, с тем чтобы информировать их о типах корпоративных структур и схем, используемых преступниками (рекомендация 5).

52. В подтверждение анализа рисков, содержащегося в исследовании «Кукловоды», консультант Инициативы СТАР в своем выступлении показал, что в подавляющем большинстве случаев для сокрытия активов используются корпорации и общества с ограниченной ответственностью. Согласно имеющимся эмпирическим данным доверительные фонды составляют лишь небольшую часть корпоративных структур, используемых для сокрытия активов в случаях коррупции в особо крупных размерах. Вместе с тем это может быть также обусловлено трудностями, возникающими при проведении расследований в отношении таких структур. Эксперт из Швейцарии указал на более широкое использование доверительных фондов, зарегистрированных в «незаявленных» юрисдикциях. Участники совещания в общем согласились с тем, что доверительные фонды могут представлять значительный риск для усилий по борьбе с отмыванием денег и надзору, поскольку они являются субъектами обычного права, которые трудно выявляются, являются мобильными и нерегулируемыми. Вместе с тем было отмечено недостаточное понимание такого рода риска, в частности в отношении того, означает ли отсутствие соответствующих данных то, что доверительные фонды не используются, или же это означает, что занимающиеся незаконной деятельностью субъекты успешно маскируют использование доверительных фондов. Кроме того, некоторые эксперты отметили, что преступники стремятся поддерживать высокий уровень контроля над активами, которыми они пользуются в качестве собственников-бенефициаров, и что эту цель труднее реализовать в доверительных фондах. Далее, доверительные фонды требуют больше средств для своего создания и административного управления. Эксперт из Российской Федерации поделился своим опытом определения доверительных фондов и других подобных субъектов как «иностранных структур без образования юридического лица» в качестве способа, позволяющего иметь дело с учреждением, образованным на основе обычного права, в системе континентального права. Такой подход позволяет финансовым учреждениям идентифицировать доверительные фонды как клиентов, а не просто как физических лиц в процессе проведения надлежащей проверки клиентов и процедур, основывающихся на принципе «знай своего клиента».

53. Эксперты отметили далее, что отчасти из-за усиления регулирования и обеспечения соблюдения норм в области БОДФТ за последние 25 лет повысился уровень изощренности коррупционных схем. В настоящее время встречаются все более сложные структуры, которые создаются во многих юрисдикциях. Совещанию группы экспертов следует изучить вопрос о том, какой тип компании используется для этой цели. Кроме того, бенефициарная собственность представляет собой динамичную концепцию, и характеристики собственника-бенефициара могут со временем претерпевать изменения. В этой связи, если в реестре содержится информация только о лице, которое было собственником-бенефициаром на момент создания компании, например в случае «полочных» компаний, то тогда существует высокая вероятность того, что такой собственник впоследствии претерпит изменения. В качестве полезного инструмента урегулирования таких ситуаций был упомянут используемый в Российской Федерации подход, в рамках которого юридическим лицам предписывается иметь, обновлять и вести информацию о своих собственниках-бенефициарах.

54. Что касается «полочных» компаний, то эксперт Всемирного банка отметил, что время и усилия, необходимые для регистрации компании, значительно сократились во всех соответствующих юрисдикциях. По этой причине практически исчезли все законные преимущества, связанные с наличием готовых к действию «полочных» компаний. Кроме того, было отмечено, что, учитывая обязанности по представлению отчетности, сравнительно легко проверить, была ли та или иная компания действующей или нет. Некоторые эксперты отметили, что наблюдается тенденция приобретать более старые компании, с тем чтобы создать впечатление о том, что компания уже давно действует и зарекомендовала себя. Другая тенденция связана, как представляется, с использованием определенных видов командитных товариществ, использование которых заметно увеличилось.

55. Обязательные декларации о собственниках-бенефициарах считаются добросовестной практикой, но при этом важно понимать, что один формат не подходит для всех ситуаций. Простое самодекларирование практически бесполезно. Банкам необходимы опыт и руководство, для того чтобы задавать правильные вопросы. Некоторые страны разработали руководящие принципы определения собственников-бенефициаров. Несколько экспертов подчеркнули важность постоянного мониторинга. Проведение более жестких проверок может существенно помочь делу. Вместе с тем один эксперт отметил в связи с этим вопросом, что «частные банкиры не задают вопросов».

56. Эксперты согласились с тем, что, хотя акции на предъявителя все еще используются для сокрытия собственников-бенефициаров, на практике они уже не создают серьезных проблем. Во многих юрисдикциях такой вид акций уже упразднен. По этой причине рекомендация по этому поводу уже несколько утратила свою актуальность.

С. Заседание 3. Выявление собственника-бенефициара

Координатор: Фредерик Рэффри (Гернси)

57. На заседании 3 эксперты рассмотрели выводы и рекомендации, содержащиеся в части 4 исследования «Кукловоды», которая была названа «Выявление собственника-бенефициара». В этой части исследования дается описание соответствующих субъектов и институтов, которые могут помочь в выявлении коррупционеров, стоящих за той или иной коррупционной схемой, или в установлении связи между известным целевым лицом и определенными активами. В ней был сделан вывод о том, что реестры компаний являются главным источником сведений в процессе поиска информации о собственниках-бенефициарах. Вместе с тем ценность таких реестров можно значительно повысить. Доказательства из базы данных по делам о коррупции в особо крупных размерах показали, что провайдеры услуг траста или компании часто участвуют в создании корпоративных структур и управлении корпоративными структурами, которые были выявлены при проведении расследований по делам о коррупции в особо крупных размерах, и что они обычно имеют возможности получать полезную информацию о физических лицах, которые в конечном итоге контролируют данную корпоративную структуру. Кроме того, услуги, предоставляемые финансовыми учреждениями, имеют критически важное значение в процессе отмывания денег, поскольку без них невозможно отмывать средства в крупных размерах. Далее, более сложные образования редко создаются без вовлечения международного элемента.

58. На основе этих выводов в части 3 исследования «Кукловоды» были вынесены 14 рекомендаций в отношении выявления собственников-бенефициаров. Эти рекомендации касаются содержания и создания реестров компаний (рекомендации 1–4), введения уникальных идентификаторов (рекомендация 5), ответственности провайдеров услуг траста и компании и их использования в каче-

стве «стражей порядка» (рекомендации 6–9), привилегии на сохранение адвокатской тайны (рекомендация 10) и обязательств финансовых учреждений по сбору информации о собственниках-бенефициарах, проведению надлежащей проверки клиентов и обеспечению соблюдения нормативных требований (рекомендации 11–14).

59. Эксперты отметили, что создание целевых реестров собственников-бенефициаров является той областью, в которой, пожалуй, произошли самые большие изменения со времени публикации исследования «Кукловоды». Например, в четвертой директиве Европейского союза о борьбе с отмыванием денег⁵ содержится требование к каждому государству — члену Европейского союза создать центральный реестр собственников-бенефициаров. Эксперты из Бразилии, Норвегии, Республики Молдова и Гернси проинформировали участников совещания группы экспертов о том, что их страны намерены создать или недавно создали реестры собственников-бенефициаров. Некоторые государства, такие как Соединенное Королевство и Словакия, сделали такие реестры общедоступными, хотя большинство государств предоставило к ним доступ только компетентным органам и подразделениям для сбора оперативной финансовой информации.

60. Несмотря на значительное увеличение числа таких реестров, несколько экспертов по-прежнему испытывали скептическое отношение к ним с точки зрения их практической пользы. Такие реестры могут являться источником качественной информации только в том случае, если они удовлетворяют ряду условий, включая проведение в какой-то форме постоянных проверок достоверности и обеспечение соблюдения правовых требований.

61. Состоялось краткое обсуждение вопроса о том, может ли технология блокчейн повысить надежность реестров и защитить их от ложных записей. В этой связи некоторые эксперты подчеркнули, что, хотя такая технология может защитить реестры от несанкционированного вмешательства, она не может устранить основную проблему реестров, а именно частое внесение в них неверных данных о собственниках-бенефициарах.

62. Например, в Нигерии идентификационный номер налогоплательщика используется в качестве уникального идентификатора для всех юридических лиц. Это позволяет следователям эффективно собирать данные из различных национальных ведомств, находящихся внутри юрисдикции (например, налоговые и лицензионные органы или муниципальные власти).

63. Несколько экспертов подчеркнули важную роль провайдеров услуг траста и компании в сборе информации о собственниках-бенефициарах. Эксперт из Гернси охарактеризовал действующий на Гернси режим «стража порядка», в соответствии с которым все нерезиденты, создающие юридическое лицо, обязаны пользоваться услугами провайдера услуг траста и компании. Деятельность поставщиков таких услуг регулируется внутренним режимом соблюдения нормативных требований по борьбе с отмыванием денег, и они обязаны собирать информацию о собственниках-бенефициарах. Несколько экспертов согласились с тем, что провайдеры услуг траста и компании могут играть исключительно важную роль в сборе информации о собственниках-бенефициарах и что они должны подлежать регулированию в рамках строгого режима БОДФТ.

64. В ответ некоторые эксперты отметили, что во многих юрисдикциях корпоративные структуры могут быть созданы без участия провайдера услуг траста и компании. Аналогичным образом, ограничение обязательного использования поставщиков услуг трастов и компаний нерезидентами (рекомендация 9, часть 3 исследования «Кукловоды») может подрывать эффективность режима «стража

⁵ См. статью 30 Директивы (ЕС) 2015/849 Европейского парламента и Совета от 20 мая 2015 года о предотвращении использования финансовой системы в целях отмывания денег или финансирования терроризма. Эта директива должна была быть транспонирована в национальное законодательство государствами — членами Европейского союза к 26 июня 2017 года.

порядка» в таких юрисдикциях, как Соединенные Штаты, где большое число корпоративных структур создается резидентами. Было предложено сделать использование провайдеров услуг траста и компании обязательным, с тем чтобы обеспечить наличие внутри страны держателя информации о собственниках-бенефициарах. Многие юрисдикции гражданского права уже требуют наличия заверенного нотариусом акта для создания корпоративных структур. В Испании находящуюся на хранении у нотариусов информацию можно получить из централизованной базы данных, а в Лихтенштейне регулируемый нормативными положениями провайдер услуг траста и компании должен входить в состав совета директоров компании на протяжении всего ее существования.

65. Что касается рекомендации 10, то участники совещания пришли к консенсусному мнению о том, что привилегия на сохранение адвокатской тайны является одним из основных препятствий во всех юрисдикциях обычного права. Эксперт из Австралии рассказал, как Австралийская федеральная полиция смягчила проблемы, возникающие из-за существования привилегии на сохранение конфиденциальности информации, доверенной клиентом своему адвокату, создав специальную группу по различным видам практики в отношении привилегии на сохранение адвокатской тайны, в состав которой входят юристы и сотрудники правоохранительных органов. Эта группа выносит рекомендации по проводимым следственным мероприятиям и предоставляет информационно-просветительские услуги группам, выполняющим ордера на обыск. Члены этой группы напрямую взаимодействуют с законными представителями или другими сторонами, использующими привилегию на сохранение адвокатской тайны, в целях урегулирования или сведения к минимуму требований о соблюдении этой привилегии.

D. Заседание 4. Налоговые органы как возможные источники информации о собственниках-бенефициарах

Координатор: Юнг Ли (Соединенные Штаты Америки)

66. Хотя в исследовании «Кукловоды» было признано, что налоговые органы могут представлять полезную информацию о корпоративных структурах⁶, такая возможность не была в нем подробно рассмотрена. Тем не менее многие считают, что сведения, которыми располагают налоговые органы, могут быть полезны для получения информации о собственниках-бенефициарах, хотя такой подход связан с серьезными проблемами. Более того, министры финансов G-20 обратились к ФАТФ и Глобальному форуму по вопросам транспарентности и обмена информацией для целей налогообложения с просьбой тесно взаимодействовать в деле совершенствования выполнения международных стандартов в области обеспечения прозрачности, включая представление информации о собственниках-бенефициарах и международный обмен такой информацией.

67. В начале заседания эксперт из Венского университета экономики и бизнеса рассказал о проекте Университета в области налогообложения и благого управления и изложил сделанные в нем выводы. Эксперт отметил, что большинство юрисдикций располагают законодательной базой, которая предусматривает обмен информацией между учреждениями. Вместе с тем, как это разъяснено во втором издании доклада Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) об эффективном межучрежденческом сотрудничестве в борьбе с налоговыми преступлениями и другими финансовыми преступлениями, эта правовая база редко используется или в полной мере применяется на практике.

68. Некоторые эксперты коснулись ограничений на обмен информацией с налоговыми органами. Поскольку сбор налоговой информации нацелен конкретно на налоговые правонарушения, налоговые органы ряда стран не могут обмениваться ею в целях расследования другого рода действий. Было указано,

⁶ См. исследование «Кукловоды», стр. 102 текста на английском языке.

что сбор и структурирование налоговой информации не осуществляются таким образом, чтобы это способствовало проведению даже налоговых расследований, а осуществляются такими методами, которые узко заточены под решение задач налогообложения. В Соединенных Штатах налоговые органы могут делиться информацией с другими учреждениями только в тех случаях, когда эти учреждения используют эту информацию в тех же целях, в которых она была собрана, т.е. для выявления налогового мошенничества и уклонения от уплаты налогов. В прошлом налоговая информация использовалась в неправомерных целях, и по этой причине были введены строгие законодательные ограничения на использование налоговой информации для целей, не связанных с налогообложением. В соответствии с действующими налоговыми соглашениями Соединенных Штатов с другими юрисдикциями налоговая информация может обычно передаваться только для целей налогообложения, и это ограничение строго соблюдается. Кроме того, несколько экспертов коснулись требований о защите данных, которые создают препятствия для обмена данными по уголовным делам, выходящим за рамки налоговых вопросов. Было также отмечено, что даже в тех случаях, когда налоговые органы могут поделиться информацией со следователями, налоговые органы и следственные органы, занимающиеся вопросами отмывания денег, входят в разные структуры правительства и по этой причине не имеют механизма для их постоянного сотрудничества.

69. Другие эксперты рассказали о тех инструментах, с помощью которых законодательство их стран позволяет их органам власти обмениваться налоговой информацией для целей расследования других правонарушений. Эксперт из Российской Федерации разъяснил, что в его стране налоговые органы могут обмениваться налоговой информацией с другими органами внутри страны в тех случаях, когда речь идет о возможных уголовных преступлениях. Законодательство предусматривает механизм и основания для раскрытия налоговой информации внутри страны. Кроме того, несмотря на наличие такого законодательства, соответствующие ведомства заключают внутренние двусторонние соглашения, с помощью которых уточняются те виды информации, которой можно обмениваться, и применимые в таких случаях процедуры. Было отмечено, что в Гане законодательство позволяет налоговым органам обмениваться информацией без каких-либо ограничений и что полиция может легко запрашивать информацию у налоговых органов при условии, что собранная информация будет использована исключительно для тех целей, которые были указаны в запросе.

70. Эксперт из секретариата ФАТФ коснулся сотрудничества ФАТФ с секретариатом Глобального форума по транспарентности и обмену информацией в налоговых целях. В заключение эксперты определили некоторые публикации ОЭСР по вопросам обмена информацией, которые могут быть полезными для органов власти, а именно: «Improving Cooperation Between Tax and Anti-Money Laundering Authorities» («Совершенствование сотрудничества между налоговыми органами и органами по борьбе с отмыванием денег»), в которой, по мнению одного эксперта, указывается, что эффективным подходом может быть предоставление налоговым органам доступа к сообщениям о подозрительных операциях⁷; «Effective Inter-Agency Cooperation in Fighting Tax Crimes and Other Financial Crimes» («Эффективное межведомственное сотрудничество в борьбе с налоговыми преступлениями и другими финансовыми преступлениями»); и «Bribery and Corruption Awareness Handbook for Tax Examiners and Tax Auditors» («Руководство по повышению осведомленности налоговых инспекторов и налоговых ревизоров о взяточничестве и коррупции»).

⁷ В соответствии с рекомендацией 29 публикации «Сорок рекомендаций Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег» подразделения финансовой разведки стран должны иметь доступ к самому широкому возможному кругу информации, включая административную информацию, с тем чтобы они могли получать и анализировать сообщения о подозрительных операциях в связи с возможными случаями отмывания денег или финансирования терроризма.

Е. Заседание 5. Какие вопросы не были охвачены в исследовании «Кукловоды»?

Координатор: Эмиль Ван дер Дус Виллебуа (Всемирный банк/Инициатива СтАР)

71. На заседании 5 эксперты рассмотрели вопросы, которые не были охвачены в исследовании «Кукловоды», но которые, по мнению экспертов, имеют непосредственное отношение к обеспечению прозрачности в отношении собственников-бенефициаров и по этой причине могут быть включены в будущие издания этой публикации.

72. Координатор пояснил, что в исследовании «Кукловоды» не были затронуты две существенные области, а именно неинкорпорированные организации и сотрудничество с налоговыми инстанциями.

73. Что касается неинкорпорированных организаций, то некоторые эксперты предложили пойти дальше рассмотрения одних только корпоративных структур и доверительных фондов. Хотя использование страховых продуктов, связанных с наличием банковского счета, возможно, идет на спад, их все же не стоит упускать из виду. Кроме того, инвестиционные фонды, которые не имеют корпоративной структуры, не являются юридическими лицами и освобождаются от некоторых обязательств, также заслуживают определенного внимания. Аналогичным образом было выражено мнение о том, что рынок прямых инвестиций, хедж-фонды и теневую банковскую деятельность следует включить в перечень образований, которые могли бы быть изучены более внимательно. Формально существующие «полочные» компании и так называемые однодневные компании («компании-однодневки»), которые быстро закрываются после их создания, с тем чтобы избежать выполнения обязательств, также создают проблемы, которые, возможно, заслуживают более пристального внимания.

74. Некоторые эксперты отметили, что агентские взаимоотношения могут также использоваться для сокрытия собственников-бенефициаров. Действительно, более активное регулирование действий специалистов привело, по-видимому, к переходу к более неформальным агентским взаимоотношениям, в рамках которых активы находятся в ведении друзей, родственников или подставных лиц. Это положение хорошо известно из сферы организованной преступности. В то время как в прошлом такие взаимоотношения регулировались с помощью сопроводительных писем, такие письма, как представляется, постепенно исчезают и заменяются устными договоренностями, которые сложнее поддаются отслеживанию.

75. Один эксперт поднял вопрос об ограничении структурно-функциональной многосложности корпораций. Вместе с тем другой эксперт считал, что, хотя многосложность таких структур и является фактором риска, она все же не является автоматически признаком незаконных действий; компании используются главным образом для ограничения ответственности.

76. Было также подчеркнuto, что налоговые органы обладают богатой информацией, которая имеет непосредственное отношение к информации о собственниках-бенефициарах. Проблема заключается в том, чтобы получить доступ к такого рода данным. В некотором отношении сдвиги в вопросах налогообложения намного опережают развитие событий в области БОДФТ, поскольку органы власти автоматически имеют доступ к значительному объему финансовой информации. В частности, после установления ОЭСР и странами G-20 стандарта для автоматического обмена информацией о финансовых счетах в налоговых вопросах автоматический обмен информацией становится в настоящее время общемировым стандартом.

77. Эксперты отметили, что налоговая информация зачастую является конфиденциальной и что налоговым органам часто запрещено обмениваться такой ин-

формацией с другими учреждениями. Эта проблема приобрела особую актуальность, после того как конфиденциальная налоговая информация была противоправно использована в прошлом в политических целях, что привело к введению надежных гарантий против обмена такой информацией.

78. Некоторые эксперты коснулись пострановой налоговой отчетности и реализуемого ОЭСР проекта по проблеме эрозии налоговой базы и вывода прибыли из-под налогообложения. Другие участники предупредили, что рассмотрение вопроса об уклонении от уплаты налогов в отсутствие элементов коррупции будет находиться вне сферы внимания совещания международной группы экспертов.

79. Участники согласились в том, что использование привилегии на сохранение конфиденциальности информации, доверенной клиентом своему адвокату, и/или привилегии на сохранение адвокатской тайны является исключительно важным вопросом и заслуживает дальнейшего изучения. Было предложено провести отдельный семинар-практикум по этому вопросу. Решение Австралии создать специальную группу по различным видам практики было отмечено в качестве достойного подражания подходу, который можно было бы воспроизвести и в других юрисдикциях.

80. Что касается реестров собственников-бенефициаров, то многие эксперты считали, что, учитывая впечатляющее развитие событий в этой области за прошедшие годы, настало время обновить соответствующие рекомендации и обсудить возможные варианты действий стран по созданию таких реестров или принятию альтернативных решений. Некоторые эксперты выступили за вынесение рекомендаций, предусматривающих обязательное включение в реестры минимального объема данных и обеспечение их интероперабельности.

81. Координатор предложил изучить вопрос о том, насколько дорогостоящим и трудным делом является регистрация корпорации в различных юрисдикциях. Очень низкая стоимость такой регистрации может свидетельствовать о том, что меры должной осмотрительности, принятые в процессе регистрации, были непременно ограниченными, поскольку расходы на проведение надлежащих проверок составляют существенный стоимостной фактор.

82. Было высказано мнение о том, что одним из возможных решений проблемы конфиденциальности и отсутствия прозрачности в отношении собственников-бенефициаров могут стать так называемые гарантии обеспечения прозрачности или соответствующие соглашения. В обмен на предоставление доступа к своим рынкам государства должны требовать, чтобы компании, желающие эксплуатировать природные ресурсы или заниматься любыми видами предпринимательской деятельности, соглашались предоставить принимающей стране доступ ко всей соответствующей информации.

83. Была также подчеркнута роль подразделений для сбора оперативной финансовой информации в обмене информацией, хотя при этом было также отмечено, что информация, полученная по этому каналу, зачастую ограничивается ее использованием в разведывательных целях.

84. Также было отмечено, что законы о неприкосновенности частной жизни, соображения защиты данных и ограничения в отношении сохранения данных, например право на забвение, представляют собой принципы, которые потенциально могут быть использованы в целях противодействия призывам к обеспечению большей прозрачности в отношении собственников-бенефициаров. Если говорить в более общем плане, то до сих пор вопросы прав человека практически не являлись предметом обсуждений. В этой связи представляется целесообразным рассмотреть эти вопросы еще до того, как их станут использовать в качестве инструмента оспаривания нормативных положений об обеспечении прозрачности в отношении собственников-бенефициаров, например в европейских судах.

85. И наконец, было выражено мнение о том, что обзор исследования «Кукловоды» не должен быть сфокусирован исключительно на совершенствовании международного сотрудничества и укреплении потенциала государственных органов власти. Действительно, заметный культурный сдвиг в сторону большей прозрачности в отношении собственников-бенефициаров со времени публикации исследования «Кукловоды» семь лет назад стал в значительной степени результатом инициатив, реализованных негосударственными субъектами, которые проявляют интерес к борьбе с коррупцией. Неправительственные организации, организации гражданского общества, средства массовой информации и журналистские объединения, а также частные компании играют ключевую роль в выявлении, изобличении и документировании коррупционных дел, о чем свидетельствует опубликование международным объединением средств массовой информации просочившихся в прессу документов юридической фирмы «Моссак и Фонсека». Такие важные новые события могут быть отражены в ходе пересмотра или обновления рекомендаций посредством решения вопросов, касающихся доступа негосударственных субъектов к информации о юридических лицах, а в более широком — посредством включения рекомендаций, касающихся роли журналистских расследований.

V. Заключение и взгляд на перспективу

86. Заключительное заседание было посвящено обсуждению дальнейших действий. Участники отметили, что проведенные ранее заседания показали, что совещание международной группы экспертов может внести полезный вклад в обсуждение вопроса об обеспечении прозрачности в отношении собственников-бенефициаров.

87. Что касается второго совещания международной группы экспертов, которое предполагается провести в первой половине 2018 года, то ряд экспертов предложили также пригласить на него представителей налоговых инстанций, органов по борьбе с отмытием денег и пруденциальных надзорных инстанций. Другие участники полагали, что аудиторы и специалисты-практики из сектора оказания услуг траста и компании могут внести вклад в обсуждения на совещании группы экспертов. Была также подчеркнута важность участия организаций гражданского общества.

88. Что касается вопросов существа, то была достигнута договоренность о том, что это совещание группы экспертов будет посвящено проведению обзора рекомендаций, содержащихся в исследовании «Кукловоды», и что общее внимание в ходе этого совещания будет уделено новым событиям и вопросам, которые ранее на нем не обсуждались.

89. В этой связи было предложено провести целевой семинар-практикум по вопросу об использовании привилегии на сохранение конфиденциальности информации, доверенной клиентом своему адвокату, и/или привилегии на сохранение адвокатской тайны.