

Внедрение принципов прозрачности бенефициарной собственности в добывающих отраслях Кыргызской Республики. Предварительные выводы и рекомендации

Луиза Рассел-Привата и Джек Лорд — Февраль 2019 г



Аннотация

Кыргызская Республика обладает потенциалом занять лидирующую позицию в отношении прозрачности бенефициарной собственности в добывающем секторе среди стран, внедряющих Инициативу прозрачности в добывающих отраслях (ИПДО). Эта инициатива направлена на обеспечение прозрачности бенефициарной собственности в добывающем секторе и была учреждена вслед за принятием законодательства о создании публичного онлайн-реестра бенефициарных собственников компаний, владеющих лицензиями на добычу полезных ископаемых. В этой связи Кыргызская Республика начинает принимать меры к выполнению требований Стандарта ИПДО в отношении раскрытия информации о бенефициарных собственниках до конца 2019 года. Эти меры включают в себя создание массива применимых и полезных данных для выявления и предотвращения случаев коррупции, а также в целях оздоровления деловой среды.

В настоящем докладе приводятся результаты состоявшегося в сентябре 2018 года обзорного визита OpenOwnership в Кыргызскую Республику, а также исследований, связанных с этим визитом. В нем содержатся рекомендации по совершенствованию законодательства и улучшению нормативно-правовой среды, бизнес-процессов и технических инструментов, позволяющих государству выполнять свои политические цели и накапливать полезные данные о бенефициарной собственности. Проблемы и рекомендации, освещенные в данном докладе, также актуальны для других внедряющих ИПДО стран, принявших обязательства по обеспечению прозрачности бенефициарной собственности в соответствии со Стандартом ИПДО.

Доклад основан на материалах совещаний с руководителями и сотрудниками Государственного комитета промышленности, энергетики и

недропользования (ГКПЭН), назначенными юристами по вопросам бенефициарного права, Международным Секретариатом ИПДО, ИПДО в Кыргызской Республике и представителями горнодобывающих компаний, действующими через многостороннюю группу заинтересованных сторон ИПДО (Наблюдательный Совет). Авторы хотели бы выразить благодарность всем участникам за готовность предоставлять информацию и оказывать содействие.

По итогам проведенной работы стоит особо отметить приверженность ГКПЭН идее прозрачности бенефициарной собственности и сбора практически применимых данных. Комитетом были приложены значительные усилия к разработке мер регулирования и формы раскрытия данных. Некоторые из внедренных ГКПЭН процессов и база данных, используемая для регистрации и публикации информации в настоящее время, заложили фундамент для дальнейшего обеспечения прозрачности бенефициарной собственности.

Тем не менее следует отметить, что нормативный акт, касающийся раскрытия бенефициарной собственности, не соответствует задачам по исполнению законодательных положений о прозрачности бенефициарной собственности и соблюдению Стандарта ИПДО. В нем отсутствуют сведения о том, раскрытие какой информации является обязательным, а также требования к ее актуализации. Кроме того, преимущественное использование ГКПЭН печатных копий и отсканированной документации в формате PDF означает возможность хранения крайне ограниченного объема структурированной информации, что затрудняет применение данных.

Представленные рекомендации преимущественно связаны со сбором и публикацией сведений о бенефициарах в соответствии с потребностями



пользователей. В конечном итоге реестр данных о бенефициарной собственности, созданный с учетом запросов пользователей, помогает решать задачу борьбы с коррупцией — применение данных помогает выявлять ошибки и повышать качество данных, обуславливая положительную обратную связь, что находит реальное отражение в правительстве, обществе и добывающем секторе.

Основные рекомендации для ГКПЭН заключаются в следующем:

- разработать модель данных о бенефициарной собственности на основе Стандарта данных о бенефициарной собственности, чтобы организовать сбор высококачественных данных с высоким уровнем детализации, которые будут практически применимыми с точки зрения их пользователей;
- скорректировать нормативно-правовую базу для обеспечения публикации всей необходимой информации о бенефициарных собственниках, включая раскрытие статуса политически значимых лиц (ПЗЛ), и введения требования в отношении компаний по предоставлению актуальных сведений в случае изменения бенефициарных собственников;
- максимально перевести в цифровую форму процесс подачи сведений и обеспечить хранение большего объема информации в структурированном виде, нежели в виде PDF-документов и бумажной документации, в целях повышения удобства использования и качества данных;

- наладить сотрудничество с компаниями, другими правительственными структурами и потенциальными пользователями данных для более глубокого понимания возможностей использования данных и дополнения других массивов данных сведениями о бенефициарных собственниках.

В результате осуществления пилотной программы OpenOwnership данные о бенефициарной собственности в Кыргызской Республике будут внесены в реестр OpenOwnership, призванный стать глобальным реестром данных о бенефициарных владельцах и расширить возможности использования данных для выявления и предотвращения случаев коррупции. OpenOwnership окажет ГКПЭН поддержку в тестировании и совершенствовании существующей модели данных о бенефициарной собственности, что повысит доступность и применимость сведений для различных использующих их субъектов, а также представит опыт Кыргызской Республики как пример успешных мер на пути к достижению прозрачности бенефициарной собственности в добывающем секторе на национальном уровне.

Мы надеемся, что эти предварительные рекомендации лягут в основу такого режима контроля бенефициарных владельцев добывающих предприятий Кыргызской Республики, который будет соответствовать политическим целям и станет надежной отправной точкой для дальнейших дискуссий по техническим вопросам с представителями пилотной программы OpenOwnership.

Настоящий доклад был подготовлен с использованием всех имеющихся возможностей. Несмотря на то, что доклад содержит точное отражение изученных фактов по состоянию на январь 2019 г., он не может заменять собой профессиональные юридические консультации.

Финансируется



opencorporates



Open
Contracting
Partnership



global witness

THE B TEAM



Содержание

Аннотация	2
Глоссарий	6
Введение и тематический охват доклада	8
Об OpenOwnership	10
Возможности использования общедоступной информации о бенефициарной собственности	11
Пользователи в государственном секторе	11
Пользователи в частном секторе	12
Пользователи из гражданского общества	12
Методология	13
Выводы и рекомендации	14
Краткое изложение рекомендаций	15
Нормативно-правовая база	15
Сбор и публикация данных	15
Технические аспекты	15
Бизнес-процессы	15
Нормативно-правовая база	16
1. Определение бенефициарного права	16
2. Меры по обеспечению баланса прозрачности и защиты данных	16
3. Политически значимые лица	17
4. Изменения и обновления информации	17
5. Область применения реестра данных о бенефициарных собственниках	18

6. Требования к компаниям, зарегистрированным на бирже, и государственным предприятиям	18
7. Санкции в случае несоблюдения требований	19
Сбор и публикация данных	20
8. Данные, подлежащие сбору	20
9. Процентная доля и характер владения	20
10. Идентифицирующие данные бенефициарных владельцев	21
11. Обработка исторических данных	21
Технические аспекты	23
12. Хранение данных	23
Бизнес-процессы	25
13. Процесс сбора данных	25
14. Проверка достоверности данных	26
15. Координация взаимодействия с партнерами	26
Последующие шаги и сроки	28
Заключение	29
Приложение А. Данные, сбор которых рекомендован в отношении физических и юридических лиц	30
Приложение В. Синхронизация с реестром OpenOwnership	33

Глоссарий

Бенефициарный собственник — реально существующее лицо, обладающее контролем над компанией или иным юридическим лицом, имеющее влияние на него или получающее от него материальную выгоду. Контроль или получение материальной выгоды может быть прямым или косвенным: например, через промежуточные организации, уполномоченные лица или договорные соглашения.

Цепочка бенефициарных собственников — вся цепочка лиц, осуществляющих контроль над одной компанией, начиная от контролируемой компании и заканчивая бенефициарным собственником. Включает в себя все промежуточные компании.

Бизнес-процесс — функции и процедуры, результатом которых является публикация применимых данных о бенефициарной собственности.

Идентификатор — уникальный идентификатор физического или юридического лица. Все идентификаторы, используемые для публикации данных или для устранения неоднозначности, состоят из обозначения реестра, к которому относится идентификатор (например, «Электронная база данных юридических лиц и дочерних предприятий Кыргызстана»), и идентификационного номера, обозначающего определенную запись в реестре (например, регистрационного номера компании «48206-3303-000» в Кыргызстане).

Открытые данные — цифровые данные, представленные в структурированном или машиночитаемом формате, «доступность которых обеспечивается их техническими и правовыми характеристиками, необходимыми для свободного использования, повторного применения и повторного распространения таких данных любыми субъектами в любое время и в любом месте».

Открытый доступ — данные о бенефициарной собственности, доступ к которым предоставляется без ограничений (в частности, без регистрации и платы). Это не означает, что все данные в реестре должны быть общедоступными; конфиденциальные данные, такие как место жительства бенефициарного собственника, могут быть скрыты и предоставлены только по запросу соответствующих органов. Реестр данных о бенефициарной собственности может быть общедоступным и без предоставления данных в открытом формате: например, пользователи могут выполнять поиск по отдельным записям, но не выгружать структурированные данные в

большом объеме. Именно поэтому столь важно дать определения обоим терминам.

Пример использования – описание потребностей различных категорий пользователей при работе с приложением или веб-сайтом, а также особенностей взаимодействия этих пользователей с веб-сайтом для выполнения задач, направленных на достижение поставленных целей.

Введение и тематический охват доклада

В течение последних лет мировая общественность пришла к пониманию важной роли корпоративной прозрачности, особенно в таких ключевых отраслях, как добывающая промышленность. Резонансные дела о коррупции, уклонении от уплаты налогов и попытках обойти налоговое законодательство, в которые оказываются вовлечены добывающие компании, привели к значительным изменениям в нашем восприятии анонимности бизнеса. Сегодня как никогда очевидно, что такая анонимность становится прикрытием для преступной деятельности, такой как коррупция и отмывание денег.

Ориентированные на прогресс правительства, органы правопорядка и социально ответственные компании все чаще соглашаются с тем, что обнародование информации о владельцах бизнеса крайне важно для отслеживания незаконных финансовых потоков и борьбы с коррупцией. Прозрачность особенно актуальна в некоторых отраслях, где коррупционные риски очень высоки, — как, например, в добывающем секторе. Стандарт Инициативы прозрачности в добывающих отраслях (ИПДО)¹ предусматривает для стран-членов обязательное требование раскрывать информацию о бенефициарных собственниках всех компаний, обращающихся за лицензиями на работу в этом секторе или уже обладающих ими. Срок выполнения этого требования — 1 января 2020 года. На сегодняшний день более 20 стран приняли

обязательства по созданию центральных общедоступных реестров данных о бенефициарной собственности, включив их в свои планы перехода к раскрытию информации о бенефициарной собственности согласно требованиям ИПДО.²

Кыргызская Республика, одна из первых стран, принявших Стандарт ИПДО, предприняла важные шаги по осуществлению плана перехода к раскрытию информации о бенефициарной собственности согласно требованиям ИПДО.³ В апреле 2018 года Парламент принял новый закон «О недрах», обязывающий компании раскрывать информацию о своих бенефициарных собственниках при обращении за лицензией для работы в добывающем секторе и в случае наличия такой лицензии. После выполнения взятого обязательства по созданию общедоступного онлайн-реестра данных о бенефициарной собственности в привязке к лицензированию Кыргызская Республика станет лидером по обеспечению прозрачности бенефициарной собственности в добывающем секторе среди стран ИПДО. Этот шаг представляется логичным с учетом того, что Кыргызская Республика уже публикует другие сведения о лицензиях в открытом доступе на специальном онлайн-портале.⁴

В августе 2018 года ГКПЭН заключил Меморандум о взаимопонимании с OpenOwnership, положивший начало участию в пилотной программе OpenOwnership. Это позволит Кыргызской

¹ https://eiti.org/sites/default/files/documents/a4_russian_standard_web.pdf, см. раздел 2.5

² Заявления стран, сделанные на антикоррупционном саммите в Лондоне: <https://www.gov.uk/government/publications/anti-corruption-summit-country-statements>. Планы перехода к раскрытию информации о бенефициарной собственности согласно требованиям ИПДО: <https://eiti.org/ru/taxonomy/term/5542>. Обсуждение Национальных планов действий по нефтяной и газовой промышленности: <https://www.opengovpartnership.org/stories/one-year-after-panama-papers-leaks-new-way-discover-company-ownership>.

³ <https://eiti.org/document/kyrgyz-republic-beneficial-ownership-roadmap>

⁴ <http://open.gkpen.kg/>



Республике получать от OpenOwnership неденежную техническую помощь с целью сбора высококачественных данных о бенефициарных собственниках, помогающих решать задачу борьбы с коррупцией и формирования благоприятной деловой среды. Конечной целью Кыргызской Республики являются публикация открытых данных в стандартизированном формате (согласно Стандарту данных о бенефициарной собственности) и автоматический регулярный обмен информацией с реестром OpenOwnership (см. следующий раздел).

Для определения характера необходимой ГКПЭН помощи и выявления возможностей поддержки публикации открытых данных о бенефициарных собственниках со стороны OpenOwnership в сентябре 2018 года был организован обзорный визит. Сделанные по его итогам выводы и составленные рекомендации, а также необходимые действия по результатам визита описаны в настоящем докладе. Данный доклад должен заложить основу такого режима контроля бенефициарных владельцев, который охватывал бы не только подачу сведений о компаниях, но и обработку лицензионных заявок, хранение данных, вовлечение пользователей и по необходимости контроль соблюдения обязательств. Конечной целью является создание в добывающем секторе Кыргызской Республики эффективного режима обеспечения прозрачности бенефициарной собственности, соответствующего стремлению правительства сделать страну лидером в данной сфере и препятствующего злоупотреблению данными для совершения коррупционных преступлений.

В ходе работы над докладом в проект нормативного акта вносились изменения, касающиеся осуществления требований в отношении бенефициарного владения согласно закону «О недрах». Таким образом, содержащиеся в докладе рекомендации, связанные с законодательной и нормативно-правовой базой, определяют общие принципы и условия, необходимые для эффективного достижения политических целей Кыргызской Республики.

Представленные рекомендации не содержат описаний процессов, но задают направление для последующих дискуссий, опираясь на имеющиеся сведения о текущей ситуации в добывающем секторе Кыргызской Республики. После краткой справки об OpenOwnership рассматриваются причины, по которым общедоступный реестр открытых данных о бенефициарной собственности является единственным типом реестра, соответствующим задаче противодействия коррупции. Затем кратко описывается методология, которая использовалась при работе над настоящим докладом. Далее приводится ряд выводов, которые оцениваются и анализируются с точки зрения передовой международной практики и собственной экспертизы OpenOwnership, а также рассматриваются рекомендации в каждой соответствующей области. Наконец, в докладе определяются предлагаемые последующие шаги и сроки оказания поддержки ГКПЭН в выполнении рекомендаций.

Об OpenOwnership

OpenOwnership — это глобальная инициатива по противодействию сокрытию информации компаниями, поддерживаемая ведущими мировыми организациями в сфере обеспечения прозрачности и их союзниками в корпоративном секторе. В их числе: Transparency International, Global Witness, Open Contracting Partnership, ONE Campaign, The B Team, а также OpenCorporates. Начальное финансирование было предоставлено Министерством Великобритании по международному развитию.

Наша работа ведется в трех взаимосвязанных стратегических направлениях:

1. Создание первого в мире глобального реестра бенефициарных собственников и стандарта данных о бенефициарной собственности

Реестр OpenOwnership представляет собой удобную облачную платформу для агрегации сведений о бенефициарной собственности из различных источников. Доступ к ней является открытым и бесплатным. Данные поступают от регуляторов, например из национальных реестров компаний и от Инициативы прозрачности в добывающих отраслях, а также предоставляются компаниями. В настоящее время в реестре OpenOwnership содержится информация о бенефициарных собственниках свыше 5 млн компаний из более чем 20 стран.

Стандарт данных о бенефициарной собственности (англ. *Beneficial Ownership Data Standard — BODS*) представляет собой шаблон представления сведений о бенефициарной собственности; данные в формате BODS могут быть легко соотнесены с другими данными в этом формате через реестр OpenOwnership и другие источники. BODS разрабатывается в сотрудничестве с десятками международных экспертов в области корпоративных данных и внедрения технических стандартов. Он способствует повышению

универсальности собранных данных о бенефициарной собственности, удобства их повторного использования, а также качества.

2. Поддержка внедрения принципов прозрачности бенефициарного права собственности

Мы помогаем государствам внедрять режимы контроля бенефициарных собственников, работая над устранением технических, административных и политических/правовых сложностей, препятствующих применению опубликованных данных в конечном итоге. Через пилотную программу OpenOwnership мы развиваем тесное сотрудничество с важными со стратегической точки зрения странами, включая Кыргызскую Республику, с целью определения и реализации подходов, которые могли бы помочь другим государствам во внедрении режимов контроля бенефициарных собственников. На основании накопленного опыта будет сформирован набор руководящих документов и разработаны инструменты для государств-исполнителей.

3. Выработка передовых практических методов в области бенефициарного права и обмен успешным опытом

Мы также повышаем информированность о роли и использовании высококачественных общедоступных данных о бенефициарных собственниках. Это направление включает в себя подготовку успешных примеров и передовой практики в международном масштабе через соответствующие сети.

Возможности использования общедоступной информации о бенефициарной собственности

Участие людей и организаций, использующих данные, превращает сбор сведений о бенефициарных собственниках из формальной задачи в важное средство для борьбы с коррупцией и создания благоприятной деловой среды. Участие пользователей способствует повышению качества данных: пользователи могут указывать на недостающую и противоречивую информацию, что затрудняет сокрытие реальных данных для преступников. Общедоступные открытые данные о бенефициарных владельцах могут быть связаны с другими массивами данных, например с информацией о закупках, санкционными списками и земельными кадастрами, а также со сведениями о бенефициарной собственности из других юрисдикций. Таким образом, прозрачность бенефициарной собственности становится средством для привлечения нарушителей к ответственности и инструментом, сдерживающим неэтичное корпоративное поведение, а также повышает уверенность компаний, ведущих деятельность в соответствующей стране.

Далее приводятся три примера использования информации о бенефициарной собственности, подлежащей публикации в Кыргызской Республике. На их основе ГКПЭН сможет спрогнозировать, кто и каким образом будет использовать данные, при планировании следующих этапов внедрения.

Пользователи в государственном секторе

ГКПЭН может использовать информацию о бенефициарных собственниках, собранную при подаче лицензионных заявок, несколькими способами. Это позволит получать ценные сведения

для проверки благонадежности при оценке лицензионных заявок и повысит уровень информированности ГКПЭН о реальных бенефициарах выдаваемых лицензий, а также о потенциальной взаимосвязи между заявителями и держателями лицензий. Получение такой информации необходимо для снижения коррупционных рисков в добывающем секторе Кыргызской Республики. Если лицензирование осуществляется на конкурсной основе, то подача сведений о бенефициарных собственниках позволит ГКПЭН выявлять ситуации, в которых участники конкурса имеют одинаковых владельцев. Такое искусственное занижение стоимости лицензии может негативно отразиться на состоянии рынка. В случае активных лицензий информация о бенефициарных собственниках может помочь ГКПЭН в решении проблем, связанных с экологией и охраной труда. Если определенное лицо подает лицензионную заявку через другую компанию, то сведения о соответствующих нарушениях могут повлиять на решение о выдаче новой лицензии.

Данные о бенефициарных собственниках формате открытых данных, подходящем для совместного использования, также будут полезны правоохранительным органам и другим правительственным структурам. Они могут быть соотнесены с существующими базами данных, например с налоговыми данными, информацией Министерства юстиции, а также применяться в расследованиях Службы финансовой разведки. Это позволит дополнительно получать ценные сведения для выявления фактов коррупции в добывающем секторе.



Пользователи в частном секторе

Требование о предоставлении открытых данных о бенефициарных владельцах может повысить уверенность добывающих компаний, заинтересованных в ведении бизнеса в Кыргызской Республике. Оно позволяет более эффективно выбирать перспективных партнеров, клиентов или поставщиков или проводить проверку их благонадежности, а также минимизировать подверженность рискам, например в случае прямых иностранных инвестиций. По этим причинам представители корпоративного сектора из многосторонней группы заинтересованных сторон ИПДО (Наблюдательный Совет) в Кыргызской Республике поддерживали общее требование к прозрачности бенефициарной собственности. Этот факт подтверждает заключения международных исследований о том, что более 90 % руководителей высшего звена считают важным сбор информации о конечных собственниках юридических лиц, с которыми их компании ведут бизнес.⁵

Коррупционные риски, связанные с глобальным добывающим сектором, делают эту потребность особенно острой для добывающих компаний. Общедоступная информация о бенефициарных собственниках поможет специалистам по корпоративному контролю, агентам, действующим от имени компаний, и инвесторам убедиться в отсутствии неоправданных финансовых рисков, репутационных рисков или рисков нарушения Закона США о борьбе с коррупцией за рубежом / Закона Великобритании о борьбе со взяточничеством. В частности, некоторые пользователи, представляющие частный сектор, например агентства оценки кредитных рисков, пользуются преимуществами массовой загрузки данных о бенефициарных собственниках, которые можно объединить с уже имеющимися у них базами. Анализ рентабельности, проведенный в Великобритании, позволил установить, что раскрытие информации о бенефициарах (во всех секторах) помогло бы экономике страны избежать

финансовых потерь в размере свыше 50 млн фунтов стерлингов, преимущественно за счет снижения числа случаев мошенничества и других видов финансовых нарушений благодаря доступности данных для агентств оценки кредитных рисков.⁶

Пользователи из гражданского общества

Журналисты и другие представители гражданского общества используют данные о бенефициарных собственниках для расследований отдельных случаев или тенденций. Результатом часто становятся взаимодополняющие отношения между гражданским обществом и правоохранительными органами, в которых гражданское общество проводит предварительные расследования, тем самым способствуя открытию дел соответствующими инстанциями. В результате расширения использования данных легче выявляются противоречия и ошибки, что повышает качество информации и может быть особенно важно для Кыргызской Республики в случае проведения ГКПЭН ограниченной проверки.

Например, проводящие расследования представители гражданского общества в Словакии использовали сведения из национального реестра бенефициарных владельцев, чтобы выявить подачу одной из компаний неточной информации о конечных собственниках. Результаты расследования были переданы государственным органам, и итогом плодотворного сотрудничества стал первый в мире прецедент официального привлечения к ответственности за подачу неточных данных о бенефициарных собственниках.⁷

⁵ EY, "Corporate misconduct - individual consequences." 2016. Доступно по адресу: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-corporate-misconduct-individual-consequences/\\$FILE/EY-corporate-misconduct-individual-consequences.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-corporate-misconduct-individual-consequences/$FILE/EY-corporate-misconduct-individual-consequences.pdf)

⁶ HM Treasury and DTI, "Regulatory Impact Analysis: Disclosure of Beneficial Ownership of Unlisted Companies." 2002. Доступно по адресу: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.hm-treasury.gov.uk/media/9/9/ownership_long.pdf

⁷ Medical supplier fined for Cypriot go-betweens," the Slovak Spectator (2017). Доступно по адресу: <https://spectator.sme.sk/c/20471528/medical-supplier-fined-for-cypriot-go-betweens.html>

Методология

Выводы, содержащиеся в настоящем докладе, стали результатом дискуссий с заинтересованными сторонами и анализа соответствующих документов, включая применимые положения закона «О недрах», различные редакции проекта нормативного акта и формы раскрытия данных для компаний. Они дополнялись камеральными исследованиями и изучением документов, описывающих успешный международный опыт.

Были проведены дискуссии с участием руководства и сотрудников ГКПЭН (включая представителей отдела ИТ, управления правового обеспечения, технического отдела и сектора лицензирования недропользования), Международного Секретариата ИПДО и Секретариата ИПДО в Кыргызской Республике, представителей добывающих компаний, работающих в составе многосторонней группы заинтересованных сторон ИПДО, а также юристов фирмы «Каликова & Ассошиэйтс», которая была привлечена к разработке проекта соответствующих правовых норм.

Большая часть встреч прошла в офисе ГКПЭН в сентябре 2018 года. Предварительные и заключительные дискуссии проводились в период с августа по декабрь. Визит возглавили Луиза Рассел-Привата, руководитель пилотной программы в OpenOwnership, и Джек Лорд, главный специалист в области бенефициарного права в организации Open Data Services, которая является техническим партнером OpenOwnership.

Выводы и рекомендации

На следующих страницах представлены выводы и определены направления для усиленной работы. Следует отдельно отметить приверженность руководства ГКПЭН цели по обеспечению открытой публикации данных о бенефициарной собственности, уровень экспертизы его сотрудников во вверенных им областях и функциональный потенциал существующей базы данных и веб-портала. Авторы доклада благодарят сотрудников комитета за готовность делиться информацией о проблемах, возникающих при обработке заявок, и понимают безотлагательность задачи по введению правовых норм в этой сфере.

В основе рекомендаций лежат передовой международный опыт и пять принципов сбора и публикации применимых данных о бенефициарной собственности: тщательная проверка сведений о бенефициарных собственниках; сбор детализированных данных; предоставление пользователям достаточного объема информации для устранения неоднозначности в случае юридических и физических лиц с одинаковыми названиями/именами; сохранение исторических данных; и своевременные обновления.

Представленные выводы и рекомендации отнесены к одной из трех категорий: нормативно-правовая база, бизнес-процесс, технические возможности и координация. Поскольку технические требования лишь предстоит разработать, в заключительном разделе приводится обзор необходимых ключевых возможностей.

Краткое изложение рекомендаций

Нормативно-правовая база

1. В определение понятия «бенефициарная собственность» необходимо включить категорию «другие формы влияния или контроля».
2. Данные, подлежащие сбору, и данные, подлежащие публикации в открытом доступе, должны определяться нормативным актом.
3. Определение понятия «политически значимое лицо» в контексте бенефициарной собственности следует привести в соответствие с более развернутым определением, уже существующим в законодательстве Кыргызской Республики («политическая государственная должность»), которое, в свою очередь, должно быть пересмотрено с учетом международных рекомендаций.
4. Компании следует обязать предоставлять актуальную информацию о бенефициарных собственниках в случае их смены.
5. Юридические лица, подающие заявки на получение лицензий через любой механизм лицензирования, должны быть обязаны раскрывать своих бенефициарных собственников.
6. Перечень исключений, например зарегистрированные на бирже компании и государственные предприятия, должен быть ограничен и четко определен. Также следует обеспечить сбор применимых данных о юридических лицах, включенных в такой перечень.
7. Помимо отзыва лицензии в случае несоблюдения требований, следует предусмотреть такие меры, как приостановление действия лицензии и штрафы. ГКПЭН должен быть вправе запрашивать внесение корректировок в предоставленные данные и их дополнение компаниями.

Сбор и публикация данных

8. Сбор данных следует структурировать, включив основную информацию обо всех бенефициарных владельцах.
9. Следует открыто публиковать точную процентную долю участия и его характер.
10. Во избежание неоднозначной идентификации физических лиц следует публиковать рабочий адрес, а также месяц и год рождения бенефициара.
11. Рекомендуются хранить исторические данные, вместо того, чтобы замещать их более актуальными.

Технические аспекты

12. Хранение данных в структурированном виде в формате BODS, используя уникальные постоянные идентификаторы для всех компаний, филиалов и бенефициарных собственников.

Бизнес-процессы

13. Процесс подачи сведений должен быть максимально переведен в цифровую форму.
14. ГКПЭН должен проводить базовую проверку данных для повышения их качества и обеспечения возможности выявления индикаторов риска.
15. Для обеспечения успешного внедрения ГКПЭН следует координировать свою работу с другими правительственными ведомствами и внешними заинтересованными сторонами.

Нормативно-правовая база

В этом разделе содержатся выводы и рекомендации относительно нормативно-правового регулирования. Эксперты OpenOwnership проанализировали положения закона «О недрах», касающиеся бенефициарного владения, две редакции проекта нормативного акта о его применении и дополнительную информацию, предоставленную ГКПЭН.

1. Определение бенефициарного права

Закон «О недрах» обязывает компании, обладающие лицензиями на пользование недрами, раскрывать сведения о своих бенефициарных владельцах и наделяет ГКПЭН полномочиями по сбору и публикации таких сведений. Таким образом, закон закладывает основу для соблюдения положений Стандарта ИПДО, касающихся бенефициарного владения, и руководства политикой прозрачности бенефициарной собственности в добывающем секторе Кыргызской Республики.

Пороговое значение доли участия в 10 %, установленное законом «О недрах» как критерий бенефициарного владения, позволит получать полезную информацию и избежать сбора избыточного объема данных, несмотря на то, что, согласно концепции OpenOwnership, оптимальным является сбор сведений о любых бенефициарах без использования пороговых значений. В законе «О недрах» не разъясняется порядок публикации таких сведений ГКПЭН (см. рекомендацию 3).

Закон «О недрах» содержит четкое определение бенефициарной собственности, отражающее три ключевых вида контроля: через акции, голоса и право назначения членов правления. Однако оно не включает неофициальные формы контроля или осуществление контроля через посредников.

Рекомендация 1. В определение понятия «бенефициарная собственность» необходимо включить категорию «другие формы влияния или контроля».

Это дополнение позволило бы включить в определение неофициальные формы контроля над юридическим лицом, не связанные с юридическим правом собственности, правом голоса или владением акциями. В частности, оно предоставляет простой способ раскрытия информации о бенефициарной собственности, если контроль осуществляется через неофициального посредника. Управление через официальных и неофициальных посредников является широко известным способом контроля над компаниями или получения выгод от их деятельности; оно может использоваться для сокрытия данных об истинном бенефициаре. Хотя предложенное изменение не сможет полностью исключить подачу недостоверных сведений, оно позволит правоохранительным органам принимать необходимые меры и, возможно, раскрывать другие правонарушения.

2. Меры по обеспечению баланса прозрачности и защиты данных

Новый закон «О недрах» четко определяет полномочия по сбору и открытой публикации информации о бенефициарных собственниках. Тем не менее, на данный момент отсутствует нормативный акт, позволяющий ГКПЭН осуществлять его положения. Согласно законодательству Кыргызской Республики, такой нормативный акт должен регулировать сбор и публикацию данных, предоставляемых в соответствии с законом «О недрах», ГКПЭН. Проект нормативного акта был разработан и находится на заключительном этапе утверждения правительством. OpenOwnership

представит отдельные комментарии к его содержанию.

После принятия в 2018 году закона «О недрах» был подготовлен нормативный акт, регулирующий осуществление положений законодательства о бенефициарной собственности. Этот нормативный акт не содержит достаточно подробной информации, что приводит к недостаточной ясности относительно того, какие сведения о бенефициарных собственниках подлежат сбору и публикации. Вероятно, отсутствие ясности в нормативном акте также вызывало неясность относительно того, какие конкретно данные подлежат публикации, а какие — лишь сбору и хранению ГКПЭН. На это указывали представители компаний, выражая свою обеспокоенность определением объема данных для публикации.

Необходимо в кратчайшие сроки внести изменения в нормативный акт, что позволит ГКПЭН продвигаться в технических аспектах раскрытия информации о бенефициарных собственниках. При этом он должен четко определять данные, подлежащие сбору и публикации, для целей осуществления положений закона «О недрах» и обеспечения реального уровня прозрачности бенефициарной собственности. ГКПЭН предпринимает шаги для решения этого вопроса путем подготовки ряда измененных норм.

Рекомендация 2. Данные, подлежащие сбору, и данные, подлежащие публикации в открытом доступе, должны определяться нормативным актом.

Определение данных, подлежащих публикации, является дополнительной гарантией того, что такая публикация будет полностью соответствовать действующему законодательству о конфиденциальности и защите информации. В форме раскрытия данных, заполняемой компаниями, рядом с каждым полем должно четко указываться, будут ли представленные в нем данные общедоступными. Такой подход может устранить опасения со стороны компаний. Кроме того, целесообразно обратиться за дополнительными юридическими консультациями, чтобы определить, насколько публикация соответствует актуальным принципам защиты информации, и выработать формулировки для разрабатываемой формы

раскрытия данных, посредством которых бенефициарные владельцы могли бы выражать свое согласие на использование, хранение и распространение сведений, в том числе на их передачу третьим лицам и внесение в общедоступные базы данных.

3. Политически значимые лица

Закон «О недрах» предписывает ГКПЭН соблюдать требования к отчетности ИПДО. Таким образом, бенефициарные собственники должны заявлять о своем статусе политически значимых лиц (ПЗЛ), и такая информация подлежит публикации. Это требование приводится в предварительной версии формы раскрытия данных. Однако среди компаний и сотрудников ГКПЭН существует некоторая неопределенность относительно того, какие лица являются политически значимыми. Таким образом, для соблюдения сроков, установленных ИПДО, рекомендуется привести определение ПЗЛ в форме раскрытия данных со ссылкой на определение этого термина в существующем законодательстве Кыргызской Республики по борьбе с отмыванием денег («политическая государственная должность»). Более развернутое юридическое определение ПЗЛ необходимо пересмотреть и периодически обновлять в соответствии с передовой международной практикой.

Рекомендация 3. Определение понятия «политически значимое лицо» в контексте бенефициарной собственности следует привести в соответствие с более развернутым определением, уже существующим в законодательстве Кыргызской Республики, которое, в свою очередь, должно быть пересмотрено с учетом международных рекомендаций.

4. Изменения и обновления информации

Закон «О недрах» явным образом не возлагает на компании обязанность уведомлять ГКПЭН о смене бенефициарных владельцев после подачи первой лицензионной заявки. Это является серьезным пробелом и позволяет компаниям обойти требование по раскрытию данных об их истинных бенефициарах.

Рекомендация 4. Компании следует обязать предоставлять актуальную информацию о бенефициарных собственниках в случае их смены.

Данное требование должно быть четко сформулировано в соответствующем законе, положениях и/или формах отчетности. Рекомендованные условия, определяющие необходимость актуализации данных: смена бенефициарного собственника; изменение характера бенефициарного владения; изменение уровня бенефициарного владения; изменение личных данных бенефициарного собственника. В Великобритании «релевантное изменение» в доле участия или данных бенефициарного собственника должно быть внесено в корпоративный реестр в течение 14 дней с момента такого изменения, а в центральный реестр Регистрационной палаты — в течение последующих 14 дней.

5. Область применения реестра данных о бенефициарных собственниках

Экспертам OpenOwnership не удалось обнаружить в законе «О недрах» положения, определяющие, каким образом следует обрабатывать данные компаний, участвующих в аукционе для получения лицензии. Доступные положения не предписывают осуществлять сбор и публикацию информации о бенефициарной собственности для заявителей и участников аукционов и конкурсов, ограничиваясь компаниями — держателями лицензий. Тогда как очевидно, что в оперативном отношении это является целью ГКПЭН и необходимо для соответствия требованиям ИПДО, данный аспект должен быть четко отражен в законе и/или нормативном акте. Во избежание пробелов в законодательстве и для обеспечения применимости данных ко всем бенефициарным собственникам и видам лицензий следует применять единый режим.

Рекомендация 5. Юридические лица, подающие заявки на получение лицензий через любой механизм лицензирования, должны быть обязаны раскрывать своих бенефициарных собственников.

6. Требования к компаниям, зарегистрированным на бирже, и государственным предприятиям

При получении лицензии компанией, зарегистрированной на бирже, или государственным предприятием, закон «О недрах» не дает четкого определения информации, которую следует собирать применительно к этим категориям юридических лиц. В предварительной версии формы раскрытия данных, предложенной ГКПЭН, компания-заявитель должна указать, являются ли какие-либо из юридических лиц в ее цепочке собственников компаниями, зарегистрированными на бирже. В случае положительного ответа необходимо представить следующую информацию: название зарегистрированной на бирже компании, доля акций во владении, рынок, на котором ведет деятельность компания, фондовый код и ссылка на биржевой листинг. Такой подход к раскрытию соответствует актуальным требованиям ИПДО по предоставлению данных о бенефициарной собственности, но не позволяет в полной мере задействовать возможности по сбору применимых и соотносимых данных для реестра лицензий Кыргызской Республики.

Рекомендация 6. Перечень исключений, например зарегистрированные на бирже компании и государственные предприятия, должен быть ограничен и четко определен. Также следует обеспечить сбор применимых данных о юридических лицах, включенных в такой перечень.

ГКПЭН должен предоставить разъяснение о том, что исключение для зарегистрированных на бирже компаний возможно только применительно к пакету акций, законно принадлежащих такой компании; если юридическое лицо принадлежит зарегистрированной на бирже компании лишь частично, сведения о других бенефициарных собственниках должны быть раскрыты в соответствии с нормативными предписаниями. Если зарегистрированные на бирже компании подлежат исключению, необходимо указывать список рынков с приемлемыми требованиями к раскрытию информации (такая практика существует в

Великобритании).⁸ Это сократит возможности для использования различий в нормативной базе юрисдикций компаниями, стремящимися обойти действующие ограничения путем регистрации на биржах с низкими требованиями к прозрачности данных.

Организация экономического сотрудничества и развития одновременно выявила дополнительные коррупционные риски, связанные с государственными предприятиями (в связи с участием в их деятельности политически значимых лиц), и заключила, что такие компании могут повышать экономическую стабильность за счет более эффективного управления.⁹ Опираясь на эти выводы, OpenOwnership рекомендует обеспечить сбор и публикацию данных о государствах и государственных предприятиях, являющихся бенефициарами, в частности, названия и идентификаторы юридического лица, обладающего лицензией. Подробная информация о полях, которые должны присутствовать в форме, содержится в Приложении А.

7. Санкции в случае несоблюдения требований

Закон «О недрах» позволяет ГКПЭН отозвать лицензию компании в случае непредоставления сведений о бенефициарных собственниках или предоставления ложной информации. Это важное положение, играющее значимую роль в соблюдении требований. В то же время закон «О недрах» не предусматривает иных санкций для компаний-нарушителей, таких как штрафы или приостановление действия лицензии. Он также не определяет санкционные меры в отношении бенефициарных собственников.

Хотя возможность отзыва лицензии в случае неподдачи сведений о бенефициарных собственниках или подачи ложной информации формально существует, на практике объем применимых санкций может быть ограниченным, поскольку ГКПЭН не планирует проверять достоверность данных (см. следующий раздел).

Рекомендация 7. Помимо отзыва лицензии в случае несоблюдения требований, следует предусмотреть такие меры, как приостановление действия лицензии и штрафы. ГКПЭН должен быть вправе запрашивать внесение корректировок в предоставленные данные и их дополнение компаниями.

ГКПЭН следует рассмотреть возможность приостановления действия лицензии вместо ее отзыва в случае непредоставления информации, что будет способствовать соблюдению требований и ограничит объем административных задач комитета, связанных с нарушениями. Для достижения консенсуса и обеспечения соблюдения нормативных требований в области прозрачности бенефициарной собственности следует наделить ГКПЭН полномочиями для обращения к компаниям с запросами о предоставлении достоверной информации при возникновении подозрений в том, что некоторые данные могут быть неверными или устаревшими либо отсутствовать. Это особенно важно при низком уровне информированности компаний о новых требованиях.

В отношении компаний, не выполнивших требования после осуществления начальных шагов, следует рассмотреть возможность введения на законодательном уровне штрафов и/или иных экономических санкций в отношении как компаний и их руководства, так и бенефициарных владельцев. В частности, такой подход применяют Великобритания и Дания. В Великобритании в отношении бенефициарных собственников могут применяться санкции при отсутствии ответа на запрос сведений о бенефициарных собственниках компании или в тех случаях, когда компании умышленно или по неосторожности представляют ложную информацию для внесения в реестр. Также санкции могут вводиться в отношении конечного собственника, не уведомившего компанию о своем бенефициарном праве, даже если компания не направляла бенефициару таких запросов.

⁸ Приложение 1 к нормативному акту о реестре физических лиц, обладающих значительным контролем (2016 г.)

⁹ ОЭСР, "State-Owned Enterprises and Corruption: What Are the Risks and What Can Be Done?" Париж: OECD Publishing, 2018. <https://doi.org/10.1787/9789264303058-en>.

Сбор и публикация данных

В данном разделе рассматриваются потребности в сборе данных о бенефициарной собственности при эффективном режиме контроля бенефициарных владельцев. Такой режим подразумевает получение детализированных данных, которые могут быть легко применены пользователями.

8. Данные, подлежащие сбору

Разработанная предварительная версия формы включает большую часть ключевых сведений, необходимых для эффективного раскрытия информации о бенефициарных собственниках, в том числе имя бенефициарного собственника, характер и процентную долю участия, наличие статуса ПЗЛ, гражданство и страну проживания. Это основные данные, сбор которых предусмотрен Стандартом ИПДО, действующим с 2020 года. Форма также содержит дополнительную информацию, рекомендованную ИПДО: номер паспорта /идентификационный номер гражданина, дату рождения, личный/рабочий адрес и способ связи.

В остальном предварительная версия формы раскрытия данных не позволяет собирать достаточный объем информации. Например, несмотря на то, что закон «О недрах» содержит положение о том, что государство может быть указано в качестве конечного владельца, форма не позволяет предоставлять какую-либо дополнительную информацию, кроме названия государства. Это ограничивает возможности по использованию информации. Помимо упущения некоторых данных, по мнению экспертов, некоторые из предложенных к заполнению полей не представляют явной ценности для ГКПЭН и внешних пользователей опубликованных данных. По этой причине эксперты рекомендуют ГКПЭН направить усилия на сбор важнейших данных и их хранение в структурированном виде.

Рекомендация 8. Сбор данных следует структурировать, включив основную информацию обо всех бенефициарных владельцах.

OpenOwnership рекомендует изменить форму раскрытия данных таким образом, чтобы уменьшить число полей, касающихся бенефициарных владельцев, однако при этом собирать данные в структурированном виде. В Приложении А приводится перечень данных бенефициарных владельцев, являющихся физическими лицами, а также данных, подлежащих сбору в тех случаях, когда бенефициаром является государство или государственное предприятие. Что особенно важно, поскольку структура формы может быть согласована внутри ГКПЭН (в соответствии с применимыми законами и нормативными актами), возможно обеспечить сбор применимых данных для обеспечения прозрачности бенефициарной собственности в том объеме, который может быть эффективно обработан.

9. Процентная доля и характер владения

ГКПЭН планирует собирать сведения о точной процентной доле владения и его характере при превышении порогового значения доли участия в 10 %, установленного законом «О недрах». Этот подход соответствует передовой международной практике и в случае публикации данных повысит эффективность их использования.

Рекомендация 9. Следует открыто публиковать точную процентную долю участия и его характер.

10. Идентифицирующие данные бенефициарных владельцев

Как отмечалось в разделе «Прозрачность и защита данных», несмотря на то, что закон четко определяет полномочия по публикации информации о бенефициарных собственниках, среди компаний существует обеспокоенность объемом раскрываемых сведений, особенно в связи с тем, что предварительная версия формы раскрытия содержит персональные данные, такие как номер паспорта и дату рождения.

Опираясь на передовой международный опыт, OpenOwnership рекомендует публиковать достаточный объем информации обо всех бенефициарных владельцах, чтобы предоставить пользователям возможность предпринимать разумные шаги по сопоставлению данных с другими источниками и удостовериться в том, что определенное физическое или юридическое лицо из реестра Кыргызской Республики идентично физическому или юридическому лицу с таким же именем из другого массива данных.

Рекомендация 10. Во избежание неоднозначной идентификации физических лиц следует публиковать рабочий адрес, а также месяц и год рождения бенефициара.

Опубликованная информация должна содержать год и месяц рождения, а также рабочий адрес; полный перечень предоставляемых данных см. в Приложении А. Важно указывать контактный адрес для всех бенефициарных собственников, что позволит государственным органам обращаться с вопросами и поможет пользователям достоверно сопоставить бенефициара из определенного реестра с лицом с таким же именем, внесенным в другой массив данных. Даже в случае указания рабочего адреса эта информация является очень ценной для субъектов гражданского общества, проводящих расследования. Если бенефициарным владельцем является государство, публикуются название и идентификаторы юридического лица, обладающего лицензией.

11. Обработка исторических данных

Исторические данные компаний могут быть полезны в выявлении неочевидных взаимосвязей. Например, с точки зрения правоохранительных органов прежнее участие в деятельности компании физического лица, в отношении которого применялись санкции, является индикатором потенциального риска. Также важно с точки зрения проверки благонадежности деловых партнеров (например, данные позволяют корпоративным субъектам выявлять потенциальных партнеров, которые в прошлом владели предприятиями, ликвидированными вследствие экономических преступлений или банкротства). Некоторое время назад Европейский суд подтвердил это решением об отсутствии «права на забвение» применительно к данным из реестров компаний.¹⁰

В настоящее время устаревшая информация о лицензиях и лицензионных заявках (например, сведения о держателях истекших лицензий и прежних юридических владельцах компаний, обладающих лицензиями) хранится преимущественно в печатных копиях документов. Хотя ГКПЭН применяет в этих целях хорошо упорядоченную систему, возможности использования таких данных серьезно ограничены, и это означает, что даже если данные уже являются общедоступными, их можно получить лишь при личном визите в офис комитета.

Информация о бенефициарных собственниках сохраняет свою ценность в течение длительного времени, поэтому исторические данные и сведения о внесенных в них изменениях должны находиться в открытом доступе. При разработке бизнес-процесса хранения и публикации данных о бенефициарных владельцах необходимо создать механизмы регистрации доступных исторических данных.

Рекомендация 11. Рекомендуется хранить исторические данные, вместо того чтобы замещать их более актуальными.

¹⁰ Court of Justice of the European Union, "Press Release No 27/17." 2017. Доступно по адресу: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-03/cp170027en.pdf>

ГКПЭН следует обеспечить соответствующую правовую основу для первичной и повторной публикации исторических данных о бенефициарной собственности держателей лицензий и обращающихся за ними компаний. Такая правовая основа должна соответствовать национальному и международному законодательству в сфере защиты данных, а также обеспечивать возможность удаления или редактирования неточных сведений и информации, способной нанести какой-либо вред.

Технические аспекты

В данном разделе описываются результаты первичного анализа существующей базы данных и технологических возможностей ГКПЭН, а также приводятся основные рекомендации по хранению данных.

12. Хранение данных

Хранение данных в электронном виде и структурированном формате является ключевым условием их практической ценности и создания эффективного режима контроля бенефициарных собственников. Поскольку большая часть данных, которыми в настоящее время располагает ГКПЭН, не структурирована, эксперты не смогли оценить степень соответствия уже собранных сведений Стандарту данных о бенефициарной собственности (BODS), являющемуся общепринятым для информации о бенефициарных владельцах. Однако им удалось провести первичный анализ существующей базы данных ГКПЭН и побеседовать с ее разработчиком. По результатам этой работы можно сделать вывод о том, что существующая база может быть доработана и расширена, что позволит собирать необходимые сведения о бенефициарной собственности в структурированном формате BODS.

Кроме того, по итогам первичной оценки идентификаторов компаний, используемых в Кыргызской Республике, можно заключить, что у каждой компании имеется постоянный уникальный идентификатор. Тем не менее требуется подтверждение того, что такие идентификаторы также существуют у филиалов зарубежных компаний в Кыргызстане.

Данные, собранные для целей внесения в реестр в базу данных ГКПЭН, должны быть сохранены с использованием модели данных, основанной на Стандарте данных о бенефициарной собственности и предполагающей присвоение уникальных

постоянных идентификаторов каждой компании и каждому бенефициарному собственнику. Заявления о конечных собственниках компаний – держателей лицензий в базе данных должны актуализироваться без удаления сведений о прежних бенефициарах. Это повысит ценность данных для ГКПЭН и других пользователей, а также обеспечит соответствие данных, находящихся в распоряжении комитета, накапливаемому успешному международному опыту.

Рекомендация 12. Опубликование данных в структурированном виде в формате BODS, используя уникальные постоянные идентификаторы для всех компаний, филиалов и бенефициарных собственников.

Использование BODS позволит легко соотносить данные с другими массивами данных в этом формате, а также обеспечит простой автоматический обмен информацией с регистром OpenOwnership. В Приложении В описаны три способа осуществления такого обмена; OpenOwnership определит и примет оптимальный в сотрудничестве с ГКПЭН.

OpenOwnership окажет ГКПЭН поддержку в переводе данных, хранящихся в локальных системах, в формат BODS и создании совместимой с ним схемы данных. В дальнейшем ГКПЭН сможет оценить, позволяет ли оптимальный способ применения полученных рекомендаций адаптировать существующую базу данных или же потребуется создание новой базы.

Кроме того, OpenOwnership представит рекомендации по присвоению идентификаторов юридическим лицам с зарубежной регистрацией (например, компаниям, зарегистрированным на



бирже). База данных должна назначать физическим лицам постоянные несемантические внутренние идентификаторы, с помощью которых пользователи смогут выявлять людей, являющихся бенефициарными владельцами сразу нескольких лицензий.¹¹

¹¹ Эти идентификаторы должны служить суррогатными ключами, совместимыми с временными базами данных, что позволит отслеживать действия отдельного физического лица за определенный период.

Бизнес-процессы

В данном разделе описывается процесс обработки лицензионных заявок ГКПЭН и приводятся рекомендации по совершенствованию этих процедур и проверке достоверности данных. Эксперты изучили существующий подход к сбору данных и планы ГКПЭН по сбору и публикации информации о бенефициарной собственности. В частности, была проанализирована предварительная версия формы раскрытия данных, с помощью которой компаниям предлагается направлять информацию о бенефициарных владельцах.

13. Процесс сбора данных

В настоящее время заявления принимаются в бумажном виде или в виде отсканированных копий в формате PDF на CD. Базовые данные вносятся в базу ГКПЭН вручную. Информация о бенефициарных владельцах представляется в бумажном виде или в виде отсканированных копий в формате PDF. Помимо задачи стандартной обработки заявлений, возникают определенные сложности с преобразованием PDF-файлов в структурированные данные, что ограничивает использование полученной информации ГКПЭН или другими пользователями. Так, достаточно сложно определить, имеют ли несколько компаний, обращающихся за лицензией, одного бенефициарного владельца. Кроме того, количество полученных лицензионных заявок за последние годы возросло, что привело к задержкам в их обработке и, как следствие, к задержкам в сканировании представленных бумажных документов.

ГКПЭН планирует обязать компании представлять сведения о бенефициарных владельцах с помощью формы раскрытия данных. Эксперты OpenOwnership проанализировали предварительную версию формы и пришли к выводу о том, что несмотря на то, что в

теории эта форма предполагает получение большого количества различных данных, на практике ее структура приведет к предоставлению неточной информации и возникновению ошибок при вводе данных в базу ГКПЭН. Например, в форме объединяются несколько различных типов данных (дата рождения, идентификационный номер гражданина, дата выдачи документа и выдавший его орган). Кроме того, сотрудники ГКПЭН и опрошенные компании выразили обеспокоенность объемом данных, которые необходимо указывать в форме.

Когда сотрудники вносят информацию в базу данных, основные сведения о заявителе или держателе лицензии автоматически публикуются на веб-сайте ГКПЭН наряду со структурированными данными, содержащими такую информацию, как, например, координаты лицензированного участка. Аналогичный процесс можно внедрить для публикации сведений о бенефициарных собственниках.

ГКПЭН следует вместе с многосторонней группой заинтересованных сторон ИПДО (Наблюдательный Совет) изучить целесообразность стимулирования компаний к переходу к подаче всего объема или части данных в электронном виде. Это позволило бы существенно снизить потребности комитета в ресурсах, необходимых для обработки лицензионных заявок, и повысить точность информации. Электронные формы обеспечивают простую мгновенную проверку данных, чего не позволяют бумажные формы. Например, можно автоматически проверить допустимость указанной даты рождения (она не может наступать в будущем) или гражданства.



Рекомендация 13. Процесс подачи сведений должен быть максимально переведен в цифровую форму.

Хотя полный переход на электронную подачу данных вряд ли является целесообразным, следует изучить потенциальную эффективность установки компьютерных терминалов в офисе ГКПЭН, с помощью которых сотрудники компаний могли бы заполнять электронные формы на месте. Специалисты OpenOwnership разработали интуитивно понятный процесс подачи данных с учетом отзывов представителей бизнеса и готовы оказать техническое содействие в части разработки электронных форм для сбора информации о бенефициарной собственности.

Подача сведений в цифровом виде также позволила бы ГКПЭН выявлять недостающие данные и указывать в базе данных причину их отсутствия.

14. Проверка достоверности данных

Позиция ГКПЭН состоит в том, что ответственность за подачу достоверных данных должны нести компании. Ни в законе «О недрах», ни в проекте нормативного акта, ни в процессах представления информации на ГКПЭН не возлагается обязанность по проверке достоверности собранных сведений о бенефициарных владельцах. У сотрудников ГКПЭН существуют сомнения относительно осуществимости проверки достоверности данных о бенефициарных собственниках, являющихся иностранными гражданами, а также относительно необходимых для этого ресурсов. Однако ГКПЭН положительно оценивает стремление субъектов гражданского общества взять на себя задачу проверки данных после их публикации. Некоторые из собранных сведений, например ссылки на реестры фондовых бирж, могут быть легко проверены сотрудниками ГКПЭН, тогда как другие общедоступные данные могут использоваться представителями гражданского общества при проведении проверок.

Базовые проверки, например, осуществляемые ГКПЭН и предполагающие получение и просмотр подтверждающих документов при приеме заявления, могли бы повысить точность публикуемых данных. Они также позволили бы получать ценную для ГКПЭН дополнительную

информацию, используемую в ходе проверки благонадежности при рассмотрении заявок. Мы считаем, что в рамках законной компетенции ГКПЭН будет возможным и полезным управлять техническим процессом обработки лицензионных заявок.

Рекомендация 14. ГКПЭН должен проводить базовую проверку данных для повышения их качества и обеспечения возможности выявления индикаторов риска.

Когда данные с достаточной степенью детализации хранятся в структурированном формате, их можно автоматически сверить с другими массивами данных, находящимися в распоряжении правительственных структур, например налоговой службы и органов, отвечающих за выдачу паспортов. Это позволило бы органам выявить противоречия и индикаторы риска. Следует наделить соответствующий орган полномочиями на осуществление этой функции, что значительно повысило бы уровень соблюдения действующих требований.

Публикация информации о бенефициарных собственниках в виде структурированных и достаточно детализированных данных с возможностью их сопоставления с другими общедоступными массивами данных в Кыргызской Республике и других странах значительно расширит возможности субъектов гражданского общества по проведению дополнительных независимых проверок. ГКПЭН может стимулировать пользователей к этому, например путем предоставления пользователям формы для подачи уведомлений о недостающих и неверных данных в записях компаний (такую систему использует Регистрационная палата Великобритании).

15. Координация взаимодействия с партнерами

Успех режима контроля бенефициарных собственников для держателей лицензий, предоставляющих право работы в добывающем секторе, в определенной степени зависит от координации взаимодействия с другими правительственными ведомствами и внешними партнерами. ГКПЭН уже предпринял шаги к сотрудничеству с некоторыми департаментами и

привлечению внешних партнеров через многостороннюю группу заинтересованных сторон (Наблюдательный Совет) ИПДО. Эти усилия необходимо углублять и развивать по мере дальнейшего внедрения Стандарта ИПДО, а взаимодействие с партнерами следует продолжать для лучшего понимания различных примеров использования данных.

Рекомендация 15. Для обеспечения успешного внедрения ГКПЭН следует координировать свою работу с другими правительственными ведомствами и внешними заинтересованными сторонами.

Кроме того, эксперты OpenOwnership рекомендуют ГКПЭН сотрудничать с Министерством юстиции, чтобы обеспечить хранение всех необходимых сведений о внутренних держателях лицензий и доступ к ним в электронной базе данных юридических лиц и филиалов. Координация действий с многосторонней группой заинтересованных сторон (Наблюдательным Советом) ИПДО по-прежнему будет важной как для получения обратной связи от пользователей данных среди компаний и представителей гражданского общества, так и для информирования компаний о новых требованиях, а субъектов гражданского общества и бизнеса — о новых возможностях использования данных. Регулярное получение отзывов пользователей на всех этапах процесса осуществления значительно улучшит перспективы успешного создания режима контроля бенефициарных собственников с высоким уровнем соблюдения требований и широким использованием данных.

Эксперты OpenOwnership и специалисты службы поддержки готовы предоставлять ГКПЭН консультации и содействие в дополнение к технической помощи, оказываемой в рамках пилотной программы OpenOwnership. Мы рекомендуем комитету обращаться в службу поддержки OpenOwnership для получения информации о передовой международной практике в таких областях, как присвоение идентификаторов компаниям.

Последующие шаги и сроки

Опираясь на вышеприведенные выводы и рекомендации, OpenOwnership будет работать с ГКПЭН следующим образом:

Задача	Ориентировочный срок
Разработка проекта технических требований для создания системы программного обеспечения, совместимой со Стандартом данных о бенефициарной собственности	Март 2019 г.
Утверждение Правительством Кыргызской Республики нормативного акта, регулирующего раскрытие бенефициарной собственности	Цель: апрель 2019 г.
Завершение разработки и согласование формы и процесса подачи данных с компаниями	Май 2019 г.
Разработка спецификаций базы данных и онлайн-портала; начало процесса запуска	Май 2019 г.
Начало разработки ПО для базы данных и онлайн-инструментов	Июнь 2019 г.
Проведение ГКПЭН информационной кампании для представителей бизнеса	Июль-август 2019 г.
Завершение работы над ПО для сбора и публикации данных	Сентябрь 2019 г.
Тестирование процессов сбора и обработки сведений о бенефициарных владельцах ГКПЭН при поддержке OpenOwnership	Сентябрь 2019 г.
Публикация сведений о бенефициарных владельцах	Ноябрь 2019 г.
Начало экспорта данных в формате BODS в реестр OpenOwnership	Ноябрь 2019 г.
Получение обратной связи и доработка экспорта данных в формате BODS	Начиная с ноября 2019 г.
Проведение оценки и переход к отслеживанию результатов	Январь 2020 г.

Заключение

В крупнейших экономиках мира реестры данных о бенефициарной собственности все чаще рассматриваются как критически важный элемент деловой инфраструктуры, обеспечивающий прозрачность и уверенность и играющий ключевую роль в создании надежной и эффективной бизнес-среды. Это особенно важно для добывающего сектора, и ИПДО способствует глобальному прогрессу в области требований в отношении бенефициарного владения согласно Стандарту ИПДО.

За последние годы растущее понимание роли данных в мире, новые возможности анализа и эффективного комбинирования сведений о бенефициарных собственниках и их открытая публикация ускоряют доступ к информации и расширяют возможности ее использования. Мировым лидером в области создания центральных реестров компаний является Великобритания. Тим Мосс, в прошлом возглавлявший Регистрационную палату Великобритании, однажды сказал: «Цель создания реестра заключается в предоставлении информации... Мы поддерживаем экономику, предоставляя данные и помогая людям принимать решения путем сравнения компаний, с которыми они собираются вести дела. Если реестры не будут востребованы, в нашей работе нет смысла».¹²

Благодаря публикации открытых данных о бенефициарной собственности в добывающем секторе Кыргызская Республика может стать

лидером в этой области среди стран ИПДО и использовать преимущества открытых данных для повышения прозрачности в отрасли. Это не только принесет пользу стране – опыт, полученный в ходе участия в пилотной программе OpenOwnership, позволит другим странам ИПДО более эффективно внедрять реестры открытых данных о бенефициарном владении.

Ключевая рекомендация для ГКПЭН состоит в том, чтобы ориентироваться на потребности пользователей в осуществлении любых инициатив. Как уже неоднократно отмечалось, конечных целей создания реестра данных о бенефициарной собственности невозможно достичь без вовлечения пользователей в этот процесс.

С учетом этого эксперты OpenOwnership составили рекомендации по совершенствованию нормативно-правовой базы, оптимизации бизнес-процессов и обновлению технологий. Мы уверены, что эти изменения крайне важны для формирования эффективного режима контроля бенефициарных собственников для добывающего сектора Кыргызской Республики.

OpenOwnership рассчитывает поддерживать ГКПЭН в выполнении требований в отношении бенефициарного владения, и мы надеемся, что настоящий доклад станет надежной отправной точкой для дальнейших дискуссий.

¹² <https://www.accountingweb.co.uk/tax/hmrc-policy/accountingweb-quizzes-companies-house-ceo>

Приложение А. Данные, сбор которых рекомендован в отношении физических и юридических лиц

Если бенефициарными собственниками являются физические лица, рекомендованы сбор и публикация следующих данных:

- Имя бенефициарного собственника
- Статус политически значимого лица
- Гражданство
- Страна проживания
- Контактный адрес (с указанием типа адреса, например рабочий или личный)
- Дата рождения (может быть отредактирована после публикации, как в системе, используемой в Великобритании)
- Доля акций в прямом владении
- Доля акций в косвенном владении
- Доля голосов в прямом владении
- Доля голосов в косвенном владении
- Право назначать или снимать директоров
- Другие формы влияния или контроля

Кроме того, если бенефициарными собственниками являются физические лица, рекомендованы сбор, но не публикация следующих данных:

- Адрес проживания
- Национальный идентификационный номер или его эквивалент (для резидентов Кыргызской Республики)
- Номер паспорта и выдавший его орган (для нерезидентов Кыргызской Республики)

Для зарегистрированных на бирже компаний, обязанных предоставлять информацию:

- Официальное название компании
- Идентификатор зарегистрированной на бирже компании (содержит регистрационный номер компании и реестр, см. портал org-id.guide). Это обеспечит возможность привязки данных из реестров бенефициарных собственников в различных юрисдикциях к одному юридическому лицу, а также к реестру OpenOwnership. Такие идентификаторы также обеспечат упорядоченность данных в случае, если компания будет исключена из реестра фондовой биржи, зарегистрирована на другой бирже или станет частным предприятием.
- Идентификатор и реестр идентификаторов на бирже (например, SEDOL, ISIN, LEI)
- Название биржи, на которой зарегистрирована компания
- Доля акций в прямом владении
- Доля акций в косвенном владении
- Доля голосов в прямом владении
- Доля голосов в косвенном владении
- Право назначать или снимать директоров

Для государств и государственных предприятий, являющихся бенефициарными собственниками:

- Имя государства (для внутреннего пользования – в виде двухбуквенного кода страны ISO)
- Официальное название юридического лица (государственного предприятия или организации с иной правовой формой), являющегося владельцем держателя лицензии
- Контактный адрес
- Любые идентификаторы юридического лица, являющегося владельцем держателя лицензии (OpenOwnership может дать рекомендации по выбору идентификаторов).



- Доля акций в прямом владении
- Доля акций в косвенном владении
- Доля голосов в прямом владении
- Доля голосов в косвенном владении
- При отсутствии контролирующего юридического лица или возможности его идентификации:
 - Официальное название правительственного учреждения, принимающего решения по вопросам собственности
 - Контактное лицо из числа руководителей учреждения

Приложение В. Синхронизация с реестром OpenOwnership

Существует три основных способа синхронизации данных с реестром OpenOwnership:

- **Регулярная разгрузка данных** (ежедневная или еженедельная), выполняемая по заданному сценарию и с помощью планировщика (например, задание cron). Настоятельно рекомендуется осуществлять разгрузку по Стандарту данных о бенефициарной собственности. Данные должны быть доступны через публичный интерфейс, как в случае Реестра физических лиц, обладающих значительным контролем, в Великобритании.¹³ Это наиболее экономичный, быстрый и простой в реализации способ, также максимально удобный для пользователей.
- **Интерфейс pull**. В этом случае ГКПЭН предоставляет API (аналогичный предоставляемому Регистрационной палатой Великобритании) для доступа к исходным данным в структурированном виде. Рекомендуется возвращать через API данные в формате JSON, совместимом с BODS. Такой подход обладает рядом преимуществ: в частности, добывающий сектор становится лидирующей отраслью по обеспечению прозрачности в Кыргызской Республике благодаря интеграции с другими системами (например, с системами закупок или реестрами деклараций об активах). Это будет способствовать внедрению инноваций и расширению использования данных внутри страны.
- **Интерфейс push**. Реестр OpenOwnership будет использовать API для активной загрузки актуальных данных системами ГКПЭН в реестр. Этот способ является наиболее эффективным с точки зрения синхронности, но самым сложным в реализации. По этой причине не рекомендуется использовать его в качестве первого инструмента для синхронизации данных.

¹³ См. http://download.companieshouse.gov.uk/en_pscdata.html Этот массив данных доступен в дополнение к общедоступному реестру.

