

Настоящая руководящая записка была подготовлена Международным Секретариатом ИПДО с целью предоставления руководящих указаний внедряющим странам касательно выполнения требований Стандарта ИПДО. Читателям рекомендуется обращаться непосредственно к Стандарту ИПДО, а также обращаться в Международный Секретариат для получения дополнительных разъяснений. Контактные данные представлены на сайте по адресу www.eiti.org

Руководящая записка касательно контроля отчетности в сфере бенефициарного права со стороны МГЗС

1. Введение

Экспериментальный проект ИПДО по бенефициарному праву и последующие требования в отношении обязательного раскрытия информации, а также Утечка Панамских документов и всемирное внимание к прозрачности бенефициарного права привели к увеличению числа стран ИПДО, пытающихся раскрыть бенефициарное право посредством своих Отчетов ИПДО. Процесс отчетности ИПДО может быть практическим способом получения данных о бенефициарном праве от компаний, особенно в странах, где сбор таких данных еще не осуществляется другими способами. В то же время, недостаток контроля со стороны многосторонней группы заинтересованных сторон (МГЗС) в отношении основных шагов в процессе отчетности может привести к увеличению временных и финансовых затрат на Отчеты ИПДО, а также к тому, что содержащаяся в Отчетах ИПДО информация о бенефициарном праве будет недостаточно качественной.

Примерно двадцать стран ИПДО на данный момент уже предприняли попытку включить данные о бенефициарном праве как минимум в один Отчет ИПДО. Проведенный Международным Секретариатом анализ десяти Отчетов ИПДО с данными о бенефициарном праве, опубликованный в конце 2016 года, указывает на то, что несмотря на растущий опыт и знание общих проблем, связанных с такой отчетностью, качество раскрытия информации о бенефициарном праве до сих пор не улучшилось. Согласно оценкам, в десяти отчетах, подвергнутых анализу, лишь 23% всех компаний раскрыли информацию о бенефициарном праве. Несмотря на то, что большинство отчетов включают в себя информацию об имени бенефициара, они не демонстрируют последовательного раскрытия других данных о его личности, таких как государственная принадлежность, дата рождения, страна проживания и контактные данные. Кроме того, в большинстве отчетов не раскрыта информация о том, как

бенефициары осуществляют свое право собственности, также в них не указан способ подтверждения достоверности данных. В нескольких отчетах сохранились те же рекомендации от Независимого Администратора (НА), которые приводились в предыдущих отчетах, касательно учреждения реестров и улучшения правовой базы для раскрытия БП, что указывает на малый прогресс в выполнении рекомендаций касательно бенефициарного права.

Вероятно, существует много причин для пробелов в отчетности. Возможно, имеет место недостаток руководящих указаний, сопровождающих формы деклараций о бенефициарном праве, или недостаточная последующая работа с компаниями в случае отсутствия информации. Возможно, компаниям было предоставлено слишком мало времени на реагирование, или же МГЗС не была достаточно вовлечена в этот вопрос при рассмотрении проектов отчетов и окончательных отчетов. Возможно, в некоторых случаях предоставлению отчетности компаниями препятствовало отсутствие законодательных требований.

Контроль МГЗС за процессом предоставления отчетности, особенно в части принятия решения о полномочиях НА, поддержки последующей работы с отчитывающимися компаниями и изучения качества данных в проекте отчета, чрезвычайно важны для обеспечения полного раскрытия информации. Целью приведенной ниже записки является предоставление многосторонним группам заинтересованных сторон (МГЗС) руководства по контролю отчетности в сфере бенефициарного права. Рассмотрение вопросов, содержащихся в данном контрольном списке, должно помочь обеспечить более высокое качество и большую пользу от отчетности в сфере бенефициарного права.

2. Контрольный список для контроля отчетности в сфере бенефициарного права

Шаг 1 — Согласование Технического задания для Независимых Администраторов

Для МГЗС первым критически важным шагом в процессе отчетности является согласование охвата работы, которую должен выполнять НА, и включение в Техническое задание (ТЗ) соответствующих инструкций. Это может предусматривать предложения для НА касательно таких вопросов, как разработка определения БП для целей Отчета ИПДО, адаптация формы декларации бенефициарного права к национальному контексту или способствование наращиванию потенциала для отчитывающихся субъектов. Стандартный предлагаемый текст касательно бенефициарного права доступен на сайте ИПДО¹. МГЗС, возможно, также пожелает рассмотреть в процессе отбора имеющийся у НА опыт аналогичной работы.

Таблица 1 — Пример ТЗ для НА с конкретными инструкциями касательно бенефициарного права

Любая информация, запрашиваемая	Для целей данного отчета Независимый Администратор должен:	МГЗС для целей данного отчета:
---------------------------------	--	--------------------------------

¹https://eiti.org/sites/default/files/documents/2016_standard_terms_of_reference_for_independent_administrators_with_bo.docx

<p>МГЗС по бенефициарному праву (БП) в соответствии с Требованием 2.5 ИПДО</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Предложить определение БП для одобрения МГЗС. • Предложить подлежащие раскрытию данные о личности бенефициаров. Это должно включать в себя информацию о том, являются ли бенефициары политически значимыми лицами (ПЗЛ), с использованием существующих определений ПЗЛ и деклараций активов в случае их наличия. • Предложить подход для подтверждения достоверности данных о БП для одобрения МГЗС. • В типовом шаблоне ИПДО по БП отразить решения МГЗС касательно определения БП, подлежащие раскрытию данные о личности бенефициаров, а также процесс подтверждения достоверности данных. • Разработать для отчитывающихся компаний руководящие указания касательно того, как определять их бенефициаров и заполнять шаблон отчетности. • Распространять шаблон по БП среди компаний, включенных в охват Отчета ИПДО, собирать данные и отслеживать непредоставление или неполное предоставление данных. • Компилировать данные в формат открытых данных (xlsx или cvs). • Представлять выводы в Отчете ИПДО, отмечая по каждой из компаний в охвате отчета: имена бенефициаров каждой компании, данные об их личности и информацию о том, как осуществляется право собственности. В тех случаях, когда были раскрыты собственники – юридические лица, их следует четко отличать от бенефициарного права. • Предоставлять комментарии касательно полноты и достоверности информации о БП и представлять рекомендации по улучшению отчетности с сфере бенефициарного права в будущем. 	<ul style="list-style-type: none"> • Рассмотрит и согласует рекомендации НА касательно определения БП, подлежащих раскрытию данных о личности бенефициара и подхода к подтверждению достоверности данных о бенефициаре. • Предоставит информацию касательно политики правительства и обсуждения многосторонней группы заинтересованных сторон в отношении раскрытия бенефициарного права.
--	--	---

Шаг 2 — Анализ Первоначального отчета и согласование подхода к раскрытию бенефициарного права

Вторым ключевым шагом в процессе отчетности является анализ предлагаемого НА подхода к сбору данных о бенефициарном праве, изложенного в первоначальном отчете.

Первоначальный отчет обеспечивает наличие взаимопонимания между МГЗС и НА касательно охвата предстоящей работы в сфере бенефициарного права.

- Согласовала ли МГЗС подходящее определение термина «бенефициар», которое соответствует Требованию 2.5.f.i и в котором учтены международные нормы и соответствующее национальное законодательство? Определение должно предусматривать пороги владения и устанавливать обязательства отчетности для политически значимых лиц. МГЗС также должна согласовать охват компаний, которым следует направить запрос на

представление информации об их бенефициарах.² Возможно, МГЗС пожелает ознакомиться с дополнительными руководящими указаниями касательно согласования соответствующих определений по бенефициарному праву («[Бенефициарное право: определения и пороги](#)³»).

- *Был ли подход к сбору и раскрытию информации о бенефициарном праве задокументирован в Первоначальном отчете и был ли этот подход рассмотрен и одобрен МГЗС?* В случае если МГЗС поручила НА предложить подход к раскрытию бенефициарного права — например, предлагаемое определение бенефициарного права для целей Отчета ИПДО, предложение касательно данных, которые следует собирать в отношении личности бенефициара, или предложение касательно предоставляемых компанией подтверждений достоверности данных о бенефициарном праве, — эту информацию следует изложить и задокументировать в первоначальном отчете, чтобы МГЗС могла рассмотреть, предложить изменения и в итоге принять решение касательно подхода, которому необходимо следовать.
- *Рассмотрела и одобрила ли МГЗС форму декларации бенефициарного права?* В случае если МГЗС поручила НА разработать форму декларации бенефициарного права, МГЗС следует рассмотреть и одобрить ее на начальной стадии. Важно, чтобы в форме декларации были отражены решения МГЗС касательно таких вопросов, как определение бенефициарного права, подлежащие сбору данные, а также процедуры подтверждения достоверности. Типовая форма декларации бенефициарного права доступна на сайте ИПДО⁴. В форме декларации также должно быть четко объяснено, к какому моменту времени относятся данные о бенефициарном праве, т. е. являются ли перечисленные имена бенефициарами на дату подачи шаблона или же информация относится к более раннему периоду, например, взята на конец финансового года, рассмотренного в Отчете ИПДО. Типовая форма декларации бенефициарного права ставит перед отчитывающимися субъектами задачу подтверждать собственников на конкретную дату, которую должна определить МГЗС. Также в ней запрашивается информация касательно того, являются ли бенефициары политически значимыми лицами.

Шаг 3 — Руководящие указания и инструкции для отчитывающихся компаний

После согласования охвата работы и шаблонов по бенефициарному праву важно разработать соответствующие руководящие указания и инструкции для отчитывающихся компаний.

Разработал ли НА достаточные руководящие указания для отчитывающихся компаний касательно отчетности в сфере бенефициарного права с четкими сроками? Опыт показал, что многие компании незнакомы с отчетностью в сфере бенефициарного права и будут

² Обычно это касается компаний, которые включены в охват Отчета ИПДО, и должно применяться к «корпоративным лицам, которые подают заявки на получение или владеют долевым участием в лицензии или договоре на разведку и добычу нефти, газа или твердых полезных ископаемых» в соответствии с Требованием 2.5.с.

³ https://eiti.org/sites/default/files/documents/beneficial_ownership_definitions_0.pptx

⁴ <https://eiti.org/document/tools-to-include-beneficial-ownership-disclosure-in-eiti-reporting>

нуждаться в подробных инструкциях касательно того, как следует понимать и применять определение бенефициарного права для определения ими своих бенефициаров. Инструкции также могут включать в себя руководящие указания в отношении того, какие действия следует предпринять компаниям в случае если они столкнутся с трудностями в определении своих бенефициаров, включая возможности для поддержки. В инструкциях также должно быть указано, какую информацию должны раскрывать компании, официально зарегистрированные на фондовой бирже, включая стопроцентные дочерние компании, т. е. название фондовой биржи, и указать ссылку на поданные биржевые документы той биржи, на которой они зарегистрированы (Требование 2.5.f.iii).

Несмотря на то, что инструкции следует тщательно адаптировать, чтобы они соответствовали местным условиям, а также охвату раскрытия бенефициарного права и подходу, согласованному МГЗС, примеры инструкций и руководящих указаний, используемых странами ИПДО, можно получить в ИПДО, направив соответствующий запрос.

Инструкции также должны предусматривать сроки и указания касательно того, когда и как подавать форму декларации бенефициарного права НА. Планирование и предоставление уведомлений рекомендуется выполнять достаточно заблаговременно во избежание поспешности в процессе сбора данных. Рекомендуется провести предварительные консультации с компаниями касательно времени, необходимого для сбора информации о бенефициарном праве.

- Рассмотрела ли МГЗС необходимость включения в инструкции для компаний информации о политике правительства по раскрытию бенефициарного права или обоснования прозрачности бенефициарного права с точки зрения компании? Если компании незнакомы с отчетностью в сфере бенефициарного права и в стране отсутствуют законодательные требования, обязывающие к такой отчетности, может быть полезным приложить письмо от Руководителя внедрения ИПДО или линейного министра с указанием на поддержку правительства в обеспечении прозрачности бенефициарного права. Также может быть полезным приложить информационный листок с описанием целей и выгод прозрачности бенефициарного права. ИПДО разработала информационный листок о бенефициарном праве для компаний⁵, который может быть адаптирован к условиям соответствующей страны.
- Рассмотрели ли МГЗС и НА способ определения контактных лиц в компаниях, которые могут нуждаться в поддержке при заполнении шаблонов? МГЗС и национальный секретариат могут предоставить важную поддержку НА путем разработки и ведения списка контактных лиц компаний, которым следует передать форму декларации бенефициарного права. Возможно, это не всегда будет то же контактное лицо, которое занимается также и раскрытием данных о налогах.
- Рассмотрела ли МГЗС вопрос необходимости усилий по наращиванию потенциала и распространению ИПДО? В итоге, если МГЗС решила, что НА должен обеспечить наращивание потенциала для компаний касательно предоставления отчетности о

⁵ <https://eiti.org/document/beneficial-ownership-disclosure-fact-sheet-for-companies>

бенефициарном праве, полезно сделать это после разработки инструкций и руководящих указаний.

Шаг 4 — Анализ раскрытия бенефициарного права в проекте Отчета ИПДО

Анализ проекта Отчета ИПДО является важной возможностью для МГЗС изучить проект данных о бенефициарном праве, собранных НА, при этом следует выделить МГЗС достаточно времени для оценки и предоставления замечаний по проекту отчета. Следующие вопросы могут помочь при оценке качества данных о бенефициарном праве с целью обеспечения их полезности для правительства, разработчиков политики, компаний и граждан:

- Является ли указанный в отчете бенефициар(ы) физическим лицом(-ами)? Во многих Отчетах ИПДО в качестве бенефициара указано название юридического лица. Тем не менее, в соответствии со Стандартом ИПДО бенефициаром всегда должен быть человек, но не компания, юридическое лицо и т. п.
- Объясняется ли в Отчете ИПДО, почему раскрытый бенефициар считается бенефициаром, т. е. как осуществляется бенефициарное право? Большинство определений бенефициарного права предусматривает несколько критериев в отношении того, кого можно считать бенефициаром. Иногда это включает в себя определенный % доли собственности в форме акций или прав голоса. Это также может включать в себя способы прямого или косвенного контроля или экономическую выгоду, проистекающую из деятельности компании. То, кого следует считать бенефициаром, будет зависеть от определения бенефициарного права, согласованного МГЗС. Поэтому будет полезно, если о Отчете ИПДО будет объяснено, как раскрытый бенефициар соответствует определению бенефициарного права.
- Раскрыты ли все данные о личности бенефициара в соответствии с охватом, согласованным МГЗС? Они должны включать в себя имя бенефициара, государственную принадлежность, страну проживания, могут включать в себя национальный идентификационный номер, дату рождения, адрес проживания и почтовый адрес, а также способы связи и другие данные, согласованные МГЗС. Если компании не предоставили определенные данные из формы декларации бенефициарного права, причины этого должны быть объяснены в Отчете ИПДО.
- Указано ли в Отчете ИПДО, является ли кто-либо из раскрытых бенефициаров политически значимым лицом? МГЗС следует учесть существование обязательств отчетности для политически значимых лиц в отношении их активов в добывающем секторе (т. е. системы раскрытия активов, применимые к высокопоставленным государственным служащим). Если обеспечивается публичная доступность этой информации, то НА может воспользоваться этой информацией или указать ссылки на эту информацию, чтобы помочь идентифицировать бенефициаров, являющихся политически значимыми лицами.
- Предоставили ли все компании запрашиваемую подтверждающую документацию или засвидетельствование в соответствии с подходом, согласованным МГЗС, с предоставлением подтверждений касательно того, что данные о бенефициарном праве в форме декларации являются правильными и достоверными? Будет полезно, если в

Отчете ИПДО будут указаны названия компаний, которые не выполнили этот согласованный подход, а также заявленные причины такого невыполнения. Помимо этого, НА может высказать замечания касательно возможных пробелов, а также дать независимую оценку достоверности данных.

- Есть ли случаи непредоставления какими-либо компаниями форм декларации? В случае непредоставления отчетности полезно, чтобы НА указал названия компаний, не предоставивших отчетность, а также заявленные причины такого отсутствия отчетности. В случае если компании предприняли попытку определить своих бенефициаров и предоставить отчетность о них, но им это сделать не удалось, то в Отчете ИПДО могут быть описаны шаги и усилия, предпринятые соответствующей компанией для получения информации о бенефициарном праве. В отчете также могут быть описаны последующие действия НА и МГЗС по дальнейшей работе с компаниями, не предоставившими отчетность.
- Представлены ли данные в понятном и доступном формате? Имеющийся на данный момент опыт отчетности в сфере бенефициарного права показывает, что способы упорядочения и представления данных о бенефициарном праве в Отчете ИПДО значительно отличаются в разных странах. В некоторых случаях понимание и толкование данных было трудным по причине их ненадлежащего представления. МГЗС рекомендуется рассмотреть возможность введения требования представления сведений в форматах открытых данных, таких как excel или cvs, что обеспечит возможность дальнейшего анализа и запрашивания данных. Это позволит МГЗС обеспечить раскрытие информации о бенефициарном праве в формате открытых данных на национальном сайте ИПДО или других существующих платформах для раскрытия данных добывающего сектора.
- Описаны ли в Отчете ИПДО рекомендации по улучшению процедур отчетности, а также более широкие институциональные, правовые или административные реформы, касающиеся прозрачности бенефициарного права? В соответствии с ТЗ для НА в Отчете ИПДО должны быть задокументированы уроки полученного опыта, а также рекомендации касательно улучшений. Это может включать в себя рекомендации от НА, а также какие-либо рекомендации, рассмотренные и предложенные МГЗС, касательно стимулирования правительства и других заинтересованных сторон к повышению качества и полезности отчетности в сфере бенефициарного права в будущем.

После рассмотрения этих вопросов МГЗС важно, чтобы у НА было достаточное время, чтобы учесть замечания МГЗС, включая, например, необходимую дальнейшую работу с компаниями по повышению качества отчета до завершения его подготовки. В процессе рассмотрения МГЗС при необходимости может также обратиться за поддержкой к другим заинтересованным сторонам и экспертам в области бенефициарного права.

Шаг 5 — Анализ раскрытия БП в окончательном Отчете ИПДО

- Были ли в окончательном Отчете ИПДО учтены предыдущие замечания МГЗС касательно данных о бенефициарном праве? В соответствии со Стандартом ИПДО МГЗС

должна одобрить отчет до его опубликования. Перед одобрением отчета важно удостовериться, что НА учел замечания МГЗС по проекту отчета к удовлетворению МГЗС.

3. Дальнейшие руководящие указания

Секретариат подготовил руководящие указания касательно многих тем, связанных с отчетностью в сфере бенефициарного права, включая следующие:

- *Бенефициарное право: определения и пороги*⁶,
- *Бенефициарное право: раскрытие личности бенефициара* (принятие решения касательно подлежащих раскрытию данных и уровня детализации)⁷
- *Бенефициарное право и Политически значимые лица (ПЗЛ): определения и требования касательно раскрытия активов* (как поступать с отчетностью о Политически значимых лицах (ПЗЛ), владеющих участием в активах добывающих отраслей)⁸
- *Бенефициарное право: проверка данных* (как обеспечить достоверность данных)⁹

Также доступна оценка опыта отчетности в сфере бенефициарного права во время экспериментального проекта ИПДО по бенефициарному праву: [Отчет об экспериментальном проекте ИПДО по бенефициарному праву](#)¹⁰

Партнерские организации ИПДО, включая Институт управления природными ресурсами (ИУПР), также подготовили руководящие указания, которые могут быть полезны для МГЗС: См., например, [Предоставление информации: варианты раскрытия личностей бенефициаров добывающих компаний](#).¹¹

⁶ https://eiti.org/sites/default/files/documents/beneficial_ownership_definitions_0.pptx

⁷ https://eiti.org/sites/default/files/documents/beneficial_ownership_identity_and_level_of_detail_0.pptx

⁸ https://eiti.org/sites/default/files/documents/beneficial_ownership_and_politically_exposed_persons.pptx

⁹ https://eiti.org/sites/default/files/documents/beneficial_ownership_data_verification_0.pptx

¹⁰ <https://eiti.org/document/beneficial-ownership-pilot-evaluation-report>

¹¹ <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/owning-options-disclosing-identities-beneficial-owners-extractive>