



Конфиденциальность и прозрачность

Странам необходимо найти оптимальный баланс в борьбе с незаконными финансовыми потоками

Джей Перселл и Ивана Росси

В 2011 году министр финансов Пакистана выступил с докладом по бюджету перед Национальным собранием, пояснив, что при налоговых поступлениях, составляющих 9,2 процента ВВП, страна оказалась на предпоследнем месте в рейтинге 154 юрисдикций. В стране с населением 180 млн человек только 1,2 млн физических и юридических лиц представили налоговые декларации.

Распространенная практика уклонения от налогов шла с самого верха: как установил Центр журналистских расследований Пакистана, 70 процентов законодателей страны

не подали декларации за указанный год. В свете этого было бы непросто добиться ужесточения существующих законов и санкций. А более строгое обеспечение их соблюдения в конечном итоге будет зависеть от решений, выносимых пакистанскими судьями, многие из которых также пренебрегают своей обязанностью платить налоги.

Тем не менее Министерство финансов пошло на решительный шаг, поручив в 2014 году Федеральному налоговому управлению публиковать информацию о том, сколько подоходного налога ежегодно платит каждое юридическое и физическое лицо. Этот оригинальный подход, как представляется, возымел эффект: хотя уровень соблюдения остается низким, по некоторым сведениям он повысился благодаря инициативе этого министерства по обеспечению прозрачности. Однако у этого достижения есть и обратная сторона. Чтобы пристыдить уклоняющихся от налогов лиц, заставив их платить справедливую долю,

Несмотря на преимущества прозрачности, некоторые страны все еще не готовы сделать соответствующую информацию в равной степени доступной.

а также дать возможность гражданскому обществу и СМИ привлекать неплательщиков к ответственности, всем жителям Пакистана пришлось поступиться в некоторой степени конфиденциальностью персональных данных.

Во всем мире официальные органы все больше осознают важность прозрачности в борьбе с незаконными финансовыми потоками — и сопутствующие ей издержки. Прозрачность способствует обеспечению соблюдения законов, более строгой отчетности и росту доверия к процессам и институтам, а также предотвращает нарушения, повышая вероятность их выявления. Однако это неизбежно приводит и к некоторой утрате конфиденциальности для лиц, у которых могут быть законные основания не разглашать свою финансовую деятельность, например, из опасения привлечь внимание не в меру любопытных соседей, светской хроники и даже похитителей людей с целью вымогательства.

Но прежде чем проанализировать компромиссные аспекты этого решения, будет полезно определить суть проблемы. «Незаконные финансовые потоки» — это общий термин, который обычно охватывает финансовые средства как минимум трех типов. Во-первых, это средства, *полученные* от противоправных действий, таких как коррупция, контрабанда и незаконный оборот наркотиков. Затем это средства, *перевод* которых составляет противоправное действие; например, перевод денег для сокрытия доходов от официальных органов является уклонением от уплаты налогов, даже если доход был получен законным образом. Наконец, речь идет о *средствах, предназначенных для незаконных целей*, таких как финансирование терроризма.

Использование прозрачности для пресечения этих потоков не является новой идеей, хотя методы применения этого мощного инструмента в разных странах все еще продолжают совершенствоваться. Приводимые ниже примеры представляют различные подходы для решения проблемы утраты конфиденциальности как безусловно сложного, но, тем не менее, критически важного компонента успеха.

Представление отчетности государственными чиновниками

Статистика Всемирного банка показывает, что более чем в 90 процентах стран принято законодательство, обязывающее по крайней мере некоторых государственных должностных лиц представлять финансовую отчетность. Однако конкретные требования и уровень реализации существенно различаются. В большинстве случаев должностные лица обязаны указывать все доходы, активы и обязательства, принадлежащие им или их близким родственникам, например супругам, как в самой стране, так и за рубежом. В других

случаях они также обязаны указывать активы, в отношении которых они являются конечными или «бенефициарными» владельцами. Подобное представление отчетности может способствовать достижению ряда целей противодействия коррупции, от ее предотвращения до обеспечения соблюдения норм. Это также может оказаться актуальным средством в борьбе с легализацией денежных средств, например, путем выяснения, является ли клиент политически значимым лицом, проведения комплексной проверки клиентов или принятия мер по отслеживанию и возврату укрываемых активов.

В современных интернет-реалиях доступ общественности к финансовой отчетности представляет собой ценную возможность для краудсорсинга. Независимые наблюдатели, журналисты и другие организации, наряду с государственными чиновниками, проверяют декларации должностных лиц, нередко обнаруживая потенциальные нарушения и сведения, которые могут послужить поводом к возбуждению или подкреплению серьезных коррупционных расследований. Так, в 2009 году премьер-министр Хорватии был вынужден уйти в отставку после появления в СМИ сообщений, в которых ставился под сомнение источник его состояния; поводом для сообщений послужили фотографии, на которых его можно было видеть с дорогими часами, не указанными в его декларации об активах. Аналогичным образом, именно представители СМИ обнаружили в швейцарских банках счета, о которых министр финансов Франции не сообщил органам финансового надзора. Этот скандал не только привел к расследованию, а в конечном итоге к осуждению министра по обвинению в налоговых махинациях и отмывании денег, но и вызвал комплексную реформу французской системы декларирования активов государственных должностных лиц, которая впервые сделала эту информацию открытой для общественности. Иными словами, доступ общественности способствует подотчетности и усиливает роль раскрываемых сведений в выявлении и преследовании коррупционных деяний.

Несмотря на преимущества прозрачности, некоторые страны все еще не готовы сделать соответствующую информацию в равной степени доступной; лишь около половины стран, требующих представления отчетности, разрешают общественности доступ по закону, и еще меньше стран фактически предоставляет такой доступ на практике. Стандартным объяснением является защита конфиденциальности; еще одним доводом является опасение использования информации потенциальными ворами или вымогателями. Тем не менее, несомненно, можно найти правильный баланс между этими проблемами

и очевидными преимуществами публичного доступа. Перечислим несколько важных соображений:

- Публичный доступ не обязательно означает публикацию всего содержания деклараций, представляемых государственными должностными лицами. Наиболее конфиденциальные сведения, такие как номера банковских счетов, всегда сохраняются в тайне.
- Обеспечение публичного доступа может быть организовано различными способами с учетом специфики страны. Например, гласности могут предаваться только декларации высокопоставленных государственных чиновников.
- Повсеместно, включая правоприменительную практику, ширится признание того факта, что общественные интересы имеют приоритет над конфиденциальностью личной информации высокопоставленных должностных лиц.

Бенефициарная собственность

Выявление владельцев компаний и прочих юридических лиц, таких как трасты, является еще одним способом борьбы с незаконными финансовыми потоками. Исследование, проведенное Дамгаардом, Элкьяром и Йоханнесеном (2018), показало, что через компании-оболочки, не связанные с реальной экономической деятельностью, проходит 12 трлн долларов — почти 40 процентов всех прямых иностранных инвестиций (см. статью «Распространение инвестиций-призраков» в этом выпуске ФЭР). Хотя не все эти потоки являются незаконными, отсутствие информации о реальном лице, которое фактически владеет этими структурами, контролирует их и извлекает из них выгоду — так называемом бенефициарном владельце, — может быть использовано для сокрытия сомнительных сделок.

Международный стандарт по борьбе с отмыванием денег, принятый Целевой группой по финансовым мерам для борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), участвующей в пресечении незаконных финансовых потоков, включает конкретные рекомендации по повышению прозрачности юридических лиц и их бенефициарной собственности. Основные сведения, обычно хранящиеся в реестрах компаний, такие как название компании, тип регистрации, правовой статус, адрес и список директоров, должны быть общедоступны. Информация о бенефициарной собственности должна быть всегда доступна компетентным органам, независимо от того, хранится ли она в реестре, в финансовых организациях или в самих компаниях. Основываясь на стандарте ФАТФ, другие важные международные усилия, в том числе осуществляемые Группой 20-ти и Глобальным форумом Организации экономического сотрудничества и развития, также направлены на повышение прозрачности бенефициарной собственности.

Однако на фоне продолжающегося ненадлежащего использования анонимных компаний в противозаконных целях ширятся призывы к правительствам активизиро-

вать работу и сделать следующий шаг — открыть общественности доступ к информации о бенефициарной собственности. Европейский союз прислушался к этим призывам и постановил, что государства-члены обязаны создать общедоступные реестры бенефициарной собственности начиная с 2020 года.

Публичный доступ имеет множество преимуществ. Он способствует проведению финансовыми организациями комплексной проверки клиентов. Он также позволяет общественности отслеживать и анализировать закупки товаров и услуг государственными органами (например, для того чтобы установить наличие связей между подрядчиками и должностными лицами), проверять финансовую отчетность, представляемую должностными лицами, а также позволяет подтверждать достоверность и своевременность информации, хранящейся в реестрах.

Некоторые страны, в том числе Соединенное Королевство и Дания, положили начало созданию государственных реестров бенефициарной собственности. Многие другие страны обязались сформировать такие реестры. Чтобы поставить во главу угла обеспечение прозрачности и открытости данных, учитывая при этом соображения конфиденциальности, следует уделить должное внимание предоставлению достаточной информации для установления личности бенефициарных владельцев без указания излишних деталей, а также созданию механизмов для получения в индивидуальном порядке освобождения от публикации данных, когда есть свидетельства серьезного риска насилия или запугивания.

Приказы о проверке по географическому признаку

Покупка и продажа недвижимости может представлять собой особенно эффективный способ перемещения, легализации и инвестирования незаконных доходов. Этому есть простое объяснение: крупные суммы могут быть легализованы или инвестированы в рамках одной сделки через корпоративную структуру, без указания личности бенефициарного владельца. Данный риск не ускользнул от внимания национальных органов, особенно в странах с развитыми и открытыми рынками недвижимости, для которых характерен быстрый рост цен.

Для преодоления этого риска и предусмотрены приказы о проверке по географическому признаку, используемые Министерством финансов США. В начале 2016 года действующая при министерстве Сеть по расследованию финансовых преступлений (FinCEN) издала временные приказы, предписывающие «определенным компаниям по страхованию правового титула в США установить личность физических лиц, стоящих за компаниями, через которые производится оплата наличными элитной жилой недвижимостью» в штатах Нью-Йорк и Флорида. Цель состояла в том, чтобы сорвать завесу секретности, скрывающую приобретение элитной недвижимости за наличные от имени подставных компаний и других юридических

лиц. Разумеется, секретность позволяет в одинаковой мере как защищать интересы законных субъектов, так и скрывать действия незаконных. Под действие приказов неизбежно попадут знаменитые личности или другие публичные лица, стремящиеся сохранить приемлемую степень конфиденциальности, но также это могут быть преступники, пытающиеся скрыть свои действия от правоохранительных органов.

Найденное FinCEN решение (которое в других странах можно применить к земельным кадастрам) состояло в том, чтобы установить требование о представлении информации о бенефициарной собственности правительству, но не широкой общественности. Это означает, что соответствующие органы США (и через них соответствующие органы других стран) имеют доступ к этим конфиденциальным данным, тогда как для целей преследования, домогательства, коммерческих предложений и акций протеста такая возможность исключена. По данным FinCEN, в 2017 году более 30 процентов покупок, о которых сообщалось в соответствии с приказами о проверке по географическому признаку, было совершено лицами, которые уже подозревались в участии в сомнительных сделках. Между тем FinCEN постоянно обновляет приказы и расширяет сферу их применения, чтобы охватить другие крупные города, при этом не нарушая без достаточных оснований конфиденциальность покупателей.

Налоговые данные

Согласно оценке, сделанной в 2011 году Сетью налогового правосудия, базирующейся в Соединенном Королевстве, в результате уклонения от налогов страны теряют более 3 трлн долларов в год. Из-за более низких налоговых поступлений сокращаются ресурсы, доступные для продуктивных целей, таких как строительство дорог, школ и больниц, что препятствует обеспечению устойчивого и всеобъемлющего роста. По этой причине национальные органы прилагают значительные усилия для борьбы с уклонением от налогов, в том числе путем проверки налоговых деклараций и обмена соответствующей информацией с другими странами.

Одно из редко используемых решений, обеспечивающих соблюдение налогового законодательства, заключается в предании гласности доходов и налоговых деклараций налогоплательщиков, как это делает Норвегия еще с 1863 года, а Пакистан начал делать, в несколько меньшей степени, 150 лет спустя. Неудивительно, что то, что обычно представляется как мера по повышению прозрачности, справедливости и подотчетности, также подвергается критике как вторжение в частную жизнь, провоцирующее зависть и «отслеживание зарплат» со стороны коллег и соседей. Действительно, 1 ноября, когда правительство Финляндии публикует данные о доходах и налоговых платежах граждан, известно как «национальный день зависти».

Чтобы содействовать решению проблемы конфиденциальности, в Норвегии желающие получить информацию обязаны регистрироваться в специальной системе, которая отслеживает произведенный поиск; налогоплательщики могут видеть, кто просматривал их данные, а для пользователей поиск ограничен 500 записями в месяц. Аналогичные меры контроля действуют в Швеции. Такие попытки добиться более сбалансированного соотношения прозрачности и конфиденциальности, возможно, достигли желаемого результата: после введения мер контроля число обоснованных запросов сократилось, в то время как представители СМИ, которые в некоторых случаях могут осуществлять поиск анонимно, продолжают выполнять важную следственную функцию, отвечающую общественным интересам.

Мощное оружие

Эти примеры показывают, что прозрачность является мощным оружием в борьбе с незаконными финансовыми потоками, отчасти потому, что позволяет журналистам, ученым и другим лицам анализировать большие объемы данных и сообщать о возможных нарушениях. Прозрачность также укрепляет доверие к институтам, повышает отчетность и может способствовать снижению восприятия коррупции в обществе. Вместе с тем не должны и не могут игнорироваться вопросы конфиденциальности. Отсутствие их решения может вызвать резкое неприятие инициатив по обеспечению прозрачности как со стороны активистов, действующих из лучших побуждений, так и со стороны лиц, цинично прикрывающихся принципами конфиденциальности для утаивания сомнительных сделок.

Не существует универсальной формулы для достижения идеального баланса между прозрачностью и конфиденциальностью, но имеются международные стандарты и широко применимые принципы передовой практики, которые могут служить руководством в этой работе. Соответствующие органы должны иметь беспрепятственный доступ к полной информации и должны стремиться обеспечить максимальную доступность информации общественности, избирая оптимальные подходы для ее адаптации к потребностям различных заинтересованных сторон, неразглашения определенных личных данных и противодействия поиску без веских оснований или анализу массивов данных в коммерческих целях.

Компромиссные варианты могут и должны использоваться для поиска решений, а не оправдания бездействия в вопросе незаконных финансовых потоков. **ФР**

ДЖЕЙ ПЕРСЕЛЛ и ИВАНА РОССИ — специалисты по финансовому сектору в Юридическом департаменте МВФ.

Литература:

Яник Дамгаард, Томас Элькьяр и Нильс Йоханнесен. 2018. «Снимаемая завесу». *Финансы и развитие* 55 (2).