



# Гражданство *на продажу*

Программы выдачи паспортов в обмен на инвестиции сопряжены с рисками для финансовой добросовестности, которые требуют сдерживания

Франсиска Фернандо, Джонатан Памполина  
и Робин Сайкс

**К**огда страны, стремясь снизить распространение коронавируса, закрыли свои границы, второй паспорт стал весьма желанным товаром для тех, кто мог его себе позволить. Хотя это и не новое явление — на протяжении ряда лет некоторые страны открывали программы «золотого паспорта», — начало пандемии вызвало новый интерес. Цена второго гражданства — которое иногда можно получить всего за 30 дней — варьируется от 100 000 до 2,5 миллиона долларов. Среди многочисленных стран, предлагающих такие сделки, — Антигуа и Барбуда, Вануату, Гренада, Иордания, Кипр Мальта и Сент-Китс и Невис.

Из-за непрозрачности таких программ доступной статистики о торговле паспортами мало. Однако фирмы, предоставляющие такого рода услуги, сообщали о росте популярности вторых паспортов в разгар пандемии. Количество запросов от состоятельных клиентов из стран с развитой экономикой резко взлетело. Повышенному спросу способствовало и то, что некоторые страны начали предлагать скидки.

Второй паспорт дает много преимуществ, таких как возможность путешествовать без виз и найти укрытие от политического преследования, военных конфликтов или беспорядков. Он также может быть выгоден с точки зрения налогов и управления благосостоянием. Обычно заполучить «золотой паспорт» стремятся, в первую очередь, граждане автократических стран, где слаб принцип верховенства закона.

Но когда возникла угроза, что из-за наплыва больных с коронавирусом системы здравоохранения могут оказаться перегруженными до начала вакцинации, состоятельные люди из развитых демократических стран тоже задумались о путях отступления. Странам, стремящимся восстановить пострадавшую от пандемии экономику, продажа паспортов может показаться легким способом привлечь доходы и инвестиции. В прошлом такие механизмы создавали большие притоки капитала, которые могли иметь значительные экономические и финансовые последствия, например доходы, получаемые от таких программ в Карибском бассейне (см. IMF Working Paper No. 20/8). Некоторые страны прибегали к этим программам, чтобы пополнить бюджет после природных катастроф (например, сокращение налоговых поступлений, после того как ураган Мария обрушился на Доминику, было частично компенсировано поступлениями от программ «золотых паспортов»).

В конечном счете вопрос о том, кому предоставить гражданство, — решение каждого государства. Однако риски, связанные с продажей гражданства, могут быть высоки. Существуют многочисленные задокументированные свидетельства злоупотреблений, включая коррупцию, отмывание денег, уклонение от уплаты налогов и другие преступления. В отсутствие должного управления рисками эти программы могут нанести репутационный ущерб странам, а также негативно повлиять на экономическую и финансовую стабильность и усугубить рост неравенства.

Новое гражданство может скрывать более высокую степень риска. Преступники и террористы могут заинтересоваться странами, которые предоставляют убежище от правоохранительных органов и не грозят экстрадицией. Они могут скрываться в новой стране под видом другой личности и тем самым получить доступ

к финансовым продуктам или уйти от санкций и попадания в «черные списки». Второе гражданство может быть использовано для сокрытия банковского счета, который по международным налоговым правилам должен был быть задекларирован, или человек может попытаться стать гражданином страны, не присоединившейся к соглашениям об обмене налоговой информацией.

Риски подобных программ могут распространиться и на другие страны. Члены организованных преступных групп могут воспользоваться новоприобретенными паспортами для свободного перемещения между странами и организации нелегальных предприятий за границей. Европейская комиссия запустила процедуру разбирательства в отношении двух своих членов (Кипра и Мальты) за то, что те предлагали «золотые паспорта» людям, не имеющим «подлинной связи» с Европейским союзом. По заявлению Комиссии, такие действия угрожают целостности статуса гражданства ЕС в целом, поскольку гражданин одного члена ЕС имеет право свободно пребывать, жить и работать в любой из остальных 26 стран-членов.

Предоставление гражданства в обмен на инвестиции может способствовать коррупции и возникновению возможностей для извлечения ренты. Без должного надзора чиновники могут начать брать взятки или оставлять себе деньги, уплачиваемые в виде пошлин. Если такие программы привязаны к конкретным отраслям, из-за них может развиваться чрезмерная зависимость, ведущая к экономическим дисбалансам. Например, некоторые

### Что такое программы «золотых паспортов»?

Схемы «золотых паспортов» позволяют людям и членам их семей получить новое гражданство в обмен на целевые инвестиции и/или взносы.

**Инвестиции и взносы.** Они включают в себя прямые денежные взносы в покупку государственных долговых инструментов (например, инвестиции в государственные облигации или государственные ценные бумаги), инвестиции в конкретные отрасли (например, недвижимость или строительство) или основание предприятия. Для получения гражданства обычно требуется сумма в размере от 100 000 до 2,5 миллиона долларов (не включая пошлин на подачу и обработку заявления), которая может быть внесена различными способами (например, единым авансовым платежом, в рассрочку или при помощи банковского кредита).

**Администрирование.** Обычно за программу отвечает государственное ведомство, которое может использовать услуги третьих сторон, которые занимаются продвижением программы, организуют подачу заявлений или проводят проверку благонадежности претендентов. Для некоторых из таких программ законом установлены квоты, ограничивающие количество заявлений.

**Процесс рассмотрения.** Как правило, в ходе рассмотрения заявлений проводится проверка благонадежности (например, подтверждение отсутствия криминального прошлого и проверка третьими сторонами), хотя эти требования варьируются от страны к стране. Рассмотрение заявления может занимать от 30 дней до более года, при этом многие программы предлагают ускоренную процедуру в случае повышения суммы инвестиции или взноса.

## Странам, предлагающим такие программы, может быть нанесен репутационный ущерб, что может негативно повлиять на их экономическую и финансовую стабильность.

Страны предлагают гражданство инвесторам, приобретающим дорогую недвижимость. Иностранцы могут спровоцировать повышение цен на местном рынке недвижимости и привести к росту «пузырей» на рынке недвижимости.

Правительства других государств могут ввести ответные меры, например начать строже проверять обычных держателей паспортов страны, которая продает свое гражданство без должного контроля. В некоторых случаях странам могут присвоить неблагонадежный статус. Так, Организация экономического сотрудничества и развития ОЭСР публикует список программ с высоким уровнем риска, которые, по мнению организации, позволяют участникам скрывать свои облагаемые налогами активы за рубежом. На неблагоприятное восприятие риска могут отреагировать иностранные банки, что создаст трудности для корреспондентских банковских отношений. Это может иметь далекие последствия для финансовой стабильности.

### Оценка программ

МВФ консультирует своих членов по вопросам экономической политики, предоставляя информацию о рисках, связанных с такими программами, и подчеркивая необходимость для каждой страны должным образом уравновешивать риски и преимущества, чтобы избежать негативного воздействия на экономику в целом в долгосрочной перспективе. Например, МВФ провел консультации с государствами-членами относительно рисков, угрожающих финансовой добросовестности, по текущим и прошлым программам во время консультаций по статье IV для Гренады, Доминики, Кипра, Коморских Островов, Мальты, Сент-Китса и Невиса и Сент-Люсии.

- *Страны должны четко понимать эти риски.* Прежде чем запускать или продолжать программы предоставления гражданства в обмен на инвестиции, власти должны тщательно оценить издержки и преимущества, включая свои собственные возможности по управлению рисками, угрожающими финансовой добросовестности. Достаточно ли надежны процедуры рассмотрения заявлений, мониторинга и аннулирования? Насколько эффективно работают вспомогательные механизмы правовой взаимопомощи, обмена налоговой информацией и борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма? Подобный анализ рисков должен проводиться регулярно с учетом меняющейся конъюнктуры.
- *Власти должны организовать надежную процедуру проверки.* Государственные учреждения или третьи стороны, отвечающие за обработку заявок на получение «золотых паспортов», должны вести непрерывную работу по тщательной проверке претендентов, в том числе запрашивая информацию у официальных органов их родных стран и проверяя их по базам данных лиц, находящихся под санкциями, и политически значимых фигур. Агенты, которые занимаются обработкой

заявлений по программам «золотых паспортов», должны проводить надлежащую проверку своих клиентов, устанавливать законность их источников богатства и происхождение их дохода, а также сообщать обо всех подозрительных действиях. Ни один человек не должен получать гражданство в обход тщательной процедуры проверки. Также необходим надзор за всеми отраслями и агентами, участвующими в таких программах, с точки зрения соблюдения ими требований по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма.

- *Власти должны задуматься о мерах повышения прозрачности и подотчетности.* Одна из возможных мер — публиковать имена тех, кто получил гражданство за инвестиции. Это, в свою очередь, может быть полезно для банков и других коммерческих организаций при осуществлении проверки своих клиентов, а также для органов власти при ведении расследований. Другая возможная мера — снабдить паспорта и другие документы, подтверждающие гражданство, указанием на то, что это «золотые паспорта». Властям также рекомендуется периодически проводить публичный аудит, чтобы убедиться, что доходы от данной программы используются по назначению.
- *Для создания равных условий страны могли бы задуматься об общем региональном подходе.* Скоординированные действия стран, предлагающих «золотые паспорта», могли бы помочь удержать преступников от того, чтобы они подбирали себе гражданство поудобнее, и предотвратить размывание стандартов из-за конкурентной борьбы. Укрепить защитные механизмы помогли бы эффективные инструменты обмена информацией, стандартизация оптимальной практики и повышение прозрачности процедур предоставления (и аннулирования) гражданства. Объединив ресурсы, можно было бы снизить издержки и установить единообразный региональный режим надлежащей проверки благонадежности, мониторинга и применения санкций.

«Золотые паспорта» дают владельцам все привилегии, вытекающие из гражданства данной страны. В конечном счете вопрос о том, кому предоставить гражданство, — решение каждого государства. Однако гражданство и связанные с ним преимущества следует ревностно оберегать и учитывать финансовые и репутационные риски, которые возникают, когда таким ценным ресурсом распоряжаются неразумно. Страны должны тщательно проанализировать, не перевешивают ли на самом деле издержки, связанные с выдачей вторых паспортов негражданам, выгоды такой схемы. В некоторых случаях этот риск может оказаться неоправданным. **ФР**

**ФРАНСИСКА ФЕРНАНДО** и **ДЖОНАТАН ПАМПОЛИНА** — юриконсульты, а **РОБИН САЙКС** — старший советник-юриконсульт Юридического департамента МВФ.