



Злоупотребление программами по получению гражданства и вида на жительство за инвестиции

Ноябрь 2023





FINANCIAL ACTION TASK FORCE

Злоупотребление программами по получению
гражданства и вида на жительство за инвестиции –
совместный отчет ФАТФ/ОЭСР





Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) является независимой межправительственной организацией, разрабатывающей и популяризирующей свои принципы и политику для защиты всемирной финансовой системы от угроз отмывания денег, финансирования терроризма и финансирования распространения оружия массового уничтожения. Рекомендации ФАТФ являются общепризнанными международными стандартами по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма (ПОД/ФТ). Подробная информация о ФАТФ размещена на сайте www.fatf-gafi.org.

Названия стран и территорий, использованные в этой совместной публикации, соответствуют практике ОЭСР и ФАТФ. Для ОЭСР эта работа публикуется под ответственность Генерального секретаря ОЭСР. Для ФАТФ эта работа была одобрена Пленарным заседанием ФАТФ на его заседании 25-27 октября 2023 года. Высказанные здесь мнения и аргументы не обязательно отражают официальную точку зрения всех стран-членов ОЭСР.

Данный документ и/или любая включённая в него карта подготовлены без предубеждения и ущемления статуса или суверенитета над любой территорией, международных границ и разграничительных линий, а также названий любых территорий, городов или областей.

Ссылка для цитирования:

ФАТФ/ОЭСР (2023), Злоупотребление программами по получению гражданства и вида на жительство за инвестиции, ФАТФ, Париж, Франция, www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Methodsandtrends/misuse-ГЗИ-РЗИ-programmes.HTML; <https://doi.org/10.1787/ae7ce5fb-en>

© 2023 FATF/OECD. Все права защищены

Особый территориальный отказ от ответственности, применимый к ОЭСР: Примечание Турецкой Республики: Информация в этом документе со ссылкой на «Кипр» относится к южной части острова. На острове нет единого органа, представляющего как турков, так и киприотов-греков. Турция признает Турецкую Республику Северного Кипра (ТРСК). До тех пор, пока не будет найдено прочное и справедливое решение в рамках Организации Объединенных Наций, Турция будет сохранять свою позицию по «кипрскому вопросу».

Примечание всех государств-членов Европейского Союза, ОЭСР и Европейского Союза: Республика Кипр признана всеми членами Организации Объединенных Наций, за исключением Турции. Информация в этом документе относится к территории, находящейся под эффективным контролем правительства Республики Кипр.

Воспроизведение или перевод данной публикации допускается только с предварительного письменного разрешения. Заявки на получение такого разрешения для всей публикации или ее части следует направлять в Секретариат ФАТФ по адресу:

ул. Андре Паскаля 2, 75775 Париж, Седекс 16, Франция (факс: +33 1 44 30 61 37 эл. почта: contact@fatf-gafi.org)

Фото на обложке ©Getty Images

Содержание

Сокращения и акронимы.....	4
Краткое содержание.....	5
1. Введение.....	7
1.1. Обзор.....	7
1.2. Цели.....	8
1.3. Методология и сфера применения.....	8
1.4. Что такое инвестиционная миграция?.....	9
2. Угрозы и уязвимости, связанные с отмыванием денег.....	13
2.1. Источники угроз в секторах ГЗИ/РЗИ.....	13
2.2. Уязвимости, возникающие в программах ГЗИ/РЗИ.....	13
2.3. Уязвимости в процедурах подачи заявления.....	14
2.4. Проблемы и последствия программ ГЗИ/РЗИ.....	20
3. Другие финансовые преступления, связанные с программами ГЗИ/РЗИ.....	27
3.1. Незаконные средства, полученные в результате злоупотребления программами ГЗИ/РЗИ.....	27
3.2. Нерегулируемые денежные переводы.....	31
3.3. Виртуальные активы и инвестиционная миграция.....	32
4. Коррупция, добросовестность и налоговые риски, связанные с программами ГЗИ/РЗИ.....	35
4.1. Коррупция в программах ГЗИ/РЗИ.....	35
4.2. Добросовестность и репутационные риски для юрисдикций с программами ГЗИ/РЗИ.....	38
4.3. Налоговая прозрачность.....	39
5. Потенциальные меры по реагированию и примеры передовой практики.....	41
5.1. Меры по реагированию на отмывание денег и финансовые преступления.....	41
5.2. Меры по реагированию на риски, связанные с коррупцией, добросовестностью, налогами и миграцией.....	50
6. Заключение.....	58

Сокращения и акронимы

Акроним	Определение
ПОД/ФТ	Борьба с отмыванием денег и противодействие финансированию терроризма
РЗИ	Резидентство за инвестиции
CARICOM	Карибское сообщество
ГЗИ	Гражданство за инвестиции
НПК	Надлежащая проверка клиентов
УНФПП	Установленные нефинансовые предприятия и профессии
ФАТФ	Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег
ФУ	Финансовое учреждение
ПФР	Подразделение финансовой разведки
ВВП	Валовой внутренний продукт
МВФ	Международный Валютный Фонд
ПО	Правоохранительный орган
ОД	Отмывание денег
УПДЦ	Услуги по переводу денег и ценностей
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
Конвенция ОЭСР о борьбе со взяточничеством	Конвенция о борьбе с подкупом иностранных государственных должностных лиц при международных деловых операциях
ПДЛ	Политически значимые лица
СПО	Сообщение о подозрительной операции
ПТКУ	Провайдеры трастовых и корпоративных услуг
ООН	Организация Объединенных Наций
ПУВА	Провайдеры услуг виртуальных активов

Краткое содержание

1. Ежегодно десятки тысяч людей по всему миру становятся новыми гражданами или постоянными жителями стран, в которых они не родились, благодаря инвестициям в эти страны. Программы гражданства и вида на жительство за инвестиции (ГЗИ/РЗИ) — это программы, администрируемые правительством, которые могут принести пользу как принимающим странам (стимулируя экономический рост, например, за счет расширения каналов иностранных инвестиций), так и богатым людям (позволяя им получить гражданство или вид на жительство, а также соответствующие дополнительные права за счет ускорения или обхода обычных, более длительных процессов миграции). Эти программы привлекают множество клиентов, многие из которых получили свои активы законным путем и имеют благие намерения. Однако ими также могут воспользоваться преступники, которые стремятся отмыть и скрыть доходы от преступлений или совершить новые преступления, в том числе финансовые преступления, ставя под угрозу законные цели этих программ.
2. В этом совместном отчете Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) и Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) комплексно рассматриваются риски отмывания денег и финансовых преступлений, связанные с программами инвестиционной миграции, включая риски, связанные с взяточничеством иностранных должностных лиц, мошенничеством и коррупцией, наряду с другими государственными мерами и программами, связанными с целостностью общества и государства, налогами и миграцией.
3. Преступники использовали ряд уязвимостей в программах ГЗИ/РЗИ для совершения масштабных мошеннических схем и отмывания доходов от преступлений и коррупции, достигающих миллиардов долларов, а также сокрытия активов в юрисдикциях, имеющих слабый либо менее эффективный режим ПОД/ФТ, способствуя развитию организованной преступности. Программы ГЗИ особенно уязвимы, поскольку они дают злоумышленникам большую мобильность по всему миру, возможность открывать банковские счета и создавать подставные компании в других юрисдикциях, а также скрывать свою личность или скрывать, где они могут иметь задолженность по налогам или другим обязательствам перед финансовыми учреждениями, используя новые документы, удостоверяющие личность.
4. Программы ГЗИ/РЗИ могут предоставить преступникам ряд возможностей, например, размещение активов и членов семьи за границей с целью предотвратить или сдержать усилия по возвращению активов, объяснить подозрительные операции на большие суммы и обеспечить перемещение значительных сумм незаконных денежных средств через границы. Такие программы могут служить для получателей «воротами» к финансовой системе как малых, так и крупных стран, а также региональных рынков, предоставляя новым гражданам или резидентам доступ, который они, возможно, не имели в силу своего первоначального гражданства или страны происхождения.
5. Программы инвестиционной миграции сложны и носят трансграничный характер – высокий уровень участия посредников в их разработке и реализации, а также необходимость участия множества различных государственных ведомств могут создать проблемы в координации, реализации и регулировании таких программ. Эти программы также уязвимы для злоупотреблений со стороны профессиональных посредников и мошенников, стремящихся обслужить или получить выгоду от пользователей этих программ. Преступники, агенты по недвижимости, управляющие активами, иммиграционные агенты, маркетинговые агенты и консердж-фирмы могут непреднамеренно или намеренно оказать содействие в неправомерном использовании этих программ. Часто это происходит, потому что они не выполняют должным образом свои функции надлежащей проверки клиентов и не направляют сообщения о финансовых преступлениях или помогают клиентам подготовить недостоверную/вводящую в заблуждение информацию/данные, которые клиенты должны предоставить в своих заявлениях в компетентный орган.
6. Возможности для злоупотреблений наиболее часто обычно возникают в тех ситуациях, когда правительствам трудно эффективно управлять своими программами. Преступные интересы и намерения могут проникнуть в программы, там, где отсутствует ясность в отношении распределения

ролей задействованных государственных и частных субъектов, когда конфликты интересов не устраняются должным образом и когда не хватает ресурсов для обеспечения надлежащего надзора. Эти проблемы усугубляются отсутствием мер внутреннего контроля и аудита для обеспечения того, чтобы программы работали должным образом, а также трудностями, с которыми сталкиваются правительственные учреждения при координации действий между государственными органами и со своими зарубежными коллегами для управления рисками. Программы, уязвимые для злоупотреблений в незаконных целях, могут привести к приостановке безвизового режима с третьими странами и подорвать бизнес и международные отношения.

7. Чтобы помочь законодателям и операторам программ укрепить процедуру управления инвестиционными программами и снизить риски отмыwania денег и финансовых преступлений, в настоящем отчете предлагается ряд мер. Проведение тщательного анализа рисков отмыwania денег и коррупции, постановка четких целей и включение мер добросовестности в разработку и реализацию могут помочь поставить эти программы на прочную основу. Это включает в себя такие меры, как обеспечение многоуровневой комплексной проверки со стороны субъектов как частного, так и государственного сектора в процессе подачи заявления, уделяя особое внимание выявлению источников средств и доходов заявителей, способа перевода средств и финансового состояния сопровождающих членов семьи.
8. Злоумышленники могут получить визу или гражданство посредством инвестиционных программ в качестве своего рода страховки перед совершением преступлений (или до того, как эти преступления будут раскрыты) или в качестве инструмента, позволяющего совершать преступления в будущем. Поэтому постоянный мониторинг получателей виз/гражданства имеет решающее значение для предотвращения злоупотреблений, совершения попыток скрыться от внимания правоохранительных органов и противодействия усилиям по возвращению активов. Внутренняя координация между правоохранительными органами, иммиграционными властями и подразделениями финансовой разведки важна для эффективного мониторинга и снижения текущих рисков. Поскольку риски выходят за пределы юрисдикции, в которой действует программа, существует также необходимость в многостороннем сотрудничестве, чтобы обеспечить быстрый обмен информацией и взаимную поддержку в принятии обеспечительных мер.
9. Юрисдикции, реализующие программы, которые разрешают инвестиции со стороны частного сектора, все чаще сталкиваются с рисками мошенничества и необходимостью контролировать не только то, откуда поступают средства, но и то, куда они впоследствии перетекают. Например, программы, поощряющие деятельность по развитию сектора недвижимости, все чаще включают требования к открытию счетов условного депонирования внутри страны, чтобы не дать фиктивным застройщикам обмануть как программу, так и инвесторов. В других программах были выявлены случаи мошеннических схем повторного использования одних и тех же средств и инвестиций через нескольких заявителей и даже случаи, когда сами заявители программ становились жертвами и их средства были похищены у них застройщиками, иммиграционными агентами, бизнесменами или управляющими активами.
10. В конечном итоге, законодатели, операторы программ, финансовые учреждения и правоохранительные органы должны быть особенно внимательны к повышенным рискам отмыwania денег и совершения финансовых преступлений не только в отношении заявителей, но и в отношении профессиональных помощников и посредников, которые участвуют в операциях, связанных с инвестиционной миграцией. Обеспечение ясности относительно ролей и обязанностей между субъектами государственного и частного секторов является ключевым шагом для предотвращения неправомерного проникновения частных интересов в реализацию программ гражданства и вида на жительство за инвестиции.
11. При правильном управлении программы ГЗИ или РЗИ теоретически могут принести пользу как принимающим странам, так и отдельным лицам. Однако на практике такие программы несут значительные риски отмыwania денег, мошенничества и других форм неправомерного использования, и их следует разрабатывать и осуществлять с учетом рисков, в том числе путем внедрения защитных мер, подобных тем, которые изложены в этом документе.

1. Введение

1.1. Направление и область применения

12. Инвестиционная миграция — это нишевая деятельность, которая предполагает создание социальных контрактов между юрисдикцией и новыми гражданами или резидентами на основе инвестиций в принимающей юрисдикции. Эта практика стала известна под общим названием «Программы гражданства или проживания за инвестиции» (ГЗИ или РЗИ).
13. Предоставление гражданства или вида на жительство на основе конкретных инвестиций отходит от традиционных особенностей современного иммиграционного контроля, который обычно связан с проверкой лиц по непередаваемым признакам, такими как основание их связи с юрисдикцией (т.е., семья/наследие) или навыки (например, язык), квалификация и способности¹. Инвестиционная миграция дает возможность иностранным гражданам претендовать на получение визы, вида на жительство или паспорта на основе определенного временного и передаваемого атрибута, который можно получить как законным, так и незаконным путем: денежного состояния. Эти программы созданы по образцу законов и постановлений, которые предоставляют физическим лицам иммиграционный и туристический статус для привлечения инвестиций в той или иной форме.
14. Эта деятельность является уникальной и в то же время представляет сложную задачу как для правоохранительных органов, так и для законодателей. Понимание всей экосистемы ГЗИ и РЗИ, а также связанных с ней рисков отмывания денег и совершения финансовых преступлений требует от практиков понимания соответствующих нюансов, связанных с финансами и иммиграцией, а также того, как они взаимодействуют.
15. С момента создания современной экосистемы инвестиционной миграции в 1984 году, когда была запущена программа ГЗИ на острове Сент-Китс и Невис, программы инвестиционной миграции быстро распространились и превратились в сектор с оборотом в несколько миллиардов долларов. Программы РЗИ начались в Северной Америке, в Канаде в 1986 году и в США в 1990 году. После финансового кризиса 2007-2009 годов различные страны Европейского Союза (ЕС) стремились создать, расширить или обновить ряд программ ГЗИ и РЗИ². Через эти программы прошло огромное количество людей и средств – по оценкам Европейской парламентской исследовательской службы, в период с 2011 по 2019 год более 132 000 человек получили вид на жительство или гражданство в государствах-членах ЕС через программы ГЗИ или РЗИ, и общий приток инвестиций по этим программам оценивался в сумму не менее 21,4 млрд евро³.
16. По мере роста популярности программ инвестиционной миграции также увеличился риск использования этих программ злоумышленниками в своих целях. В этом отчете рассматриваются риски отмывания денег (ОД) и совершения финансовых преступлений, а также связанные с ними правовые вопросы, имеющие отношение к программам ГЗИ и РЗИ. Что касается конкретно ГЗИ, то относительно быстрое получение гражданства и соответствующего паспорта делает эти программы привлекательным инструментом для злоумышленников, которые хотели бы получить новое удостоверение личности. Эти программы дают возможность изменить личность, получить доступ к финансовым системам незаконным путем, сбежать в юрисдикции без экстрадиции, а также уклоняться от уплаты налогов. Программы РЗИ, хотя они, как правило, менее оперативны в предоставлении вида на жительство, также привлекательны для злоумышленников, стремящихся разместить себя, членов семьи и незаконно приобретенные активы в юрисдикциях, выпустивших их.

¹ Например: прямые вложения, инвестиционный капитал или возмещаемые депозиты.

² Европейская комиссия считает, что программы ГЗИ, реализуемые государством-членом ЕС, посредством которых гражданство ЕС предоставляется в обмен на заранее определенные платежи или инвестиции без какой-либо подлинной связи с соответствующим государством-членом, нарушают законодательство ЕС, в частности принцип искреннего сотрудничества (статья 4(3) Договора о Европейском Союзе) и концепцию гражданства ЕС (статья 20 Договора о функционировании Европейского Союза). Комиссия приняла меры в отношении всех государств-членов, применяющих или применявших схему получения гражданства через инвестиции. Соответствующее судебное дело в настоящее время находится на рассмотрении Суда Европейского Союза.

³ Европейский Отдел Добавленной Стоимости (2021 г.), «Пути действий ЕС по схемам гражданства и проживания за счет инвестиций», Европейская парламентская исследовательская служба, [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694217/EPRS_STU\(2021\)694217_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694217/EPRS_STU(2021)694217_EN.pdf)

17. В докладе применяется всесторонний подход к рассмотрению того, как злоумышленники злоупотребляют этими программами, включая вопросы отмыwania денег, целостности общества, налоговые и коррупционные риски. Эти разнообразные риски следует учитывать наряду с изучением масштабов мошенничества со стороны заявителей и в отношении юрисдикции, а также изучением рынка предоставления преступных финансовых услуг, таких как услуги со стороны нерегулируемых провайдеров по переводу денег и ценностей (ПУПДЦ).
18. В настоящем отчете представлены анализ и рекомендации для понимания рисков и управления ими, особенно в том, что касается превентивных мер и требований к клиентам, идентификации рисков и должной осмотрительности, предусмотренных Рекомендациями ФАТФ, в частности, содержащимися в следующих рекомендациях: Р.1, Р.10, Р.11, Р.12, Р.15, Р.17, Р.19, Р.20, Р.22 и Р.23. Некоторые аспекты руководства, содержащиеся в этом отчете, также предназначены для оказания содействия международному сотрудничеству, особенно требования, содержащиеся в Рекомендациях ФАТФ 37–40. ФАТФ признает, что не все юрисдикции могут принимать одинаковые меры, учитывая разные правовые, административные и операционные рамки, и поэтому должны учитывать свои собственные обстоятельства при реализации таких мер.
19. Кроме того, анализ основан на ключевых стандартах ОЭСР в области борьбы с коррупцией и добросовестности, включая Конвенцию о борьбе с подкупом иностранных государственных должностных лиц при международных деловых операциях (Конвенция ОЭСР о борьбе со взяточничеством) [[OECD/LEGAL/0293](#)], Рекомендацию по дальнейшей борьбе с подкупом иностранных государственных должностных лиц при международных деловых операциях [[OECD/LEGAL/0378](#)] и Рекомендацию о публичной добросовестности [[OECD/LEGAL/0435](#)], наряду с другими соответствующими международными стандартами, такими как Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (КПК ООН).

1.2. Цели

20. Основными целями настоящего исследования являются:
- Понимание угроз, исходящих от финансовых преступлений, связанных с ГЗИ и РЗИ;
 - Понимание уязвимых мест программ, которыми пользуются злоумышленники;
 - Понимание проблем, связанных с этими программами, в связи с финансовой преступностью;
 - Провести инвентаризацию исходящих от ГЗИ и РЗИ рисков, связанных с такими вопросами государственной политики, как борьба с коррупцией, целостность общества, налоги и миграция; и
 - Изучение того, какие инструменты существуют для снижения этих рисков, и понимание того, в какой степени эти инструменты могут быть применимы и какие у них есть ограничения.

1.3. Методология и охват

21. Охват настоящего отчета соответствует пяти целям, изложенным в разделе 1.2. И наоборот, настоящий отчет не предназначен для рассмотрения каких-либо вопросов, возникающих в связи с гражданством или миграцией, которые не связаны конкретно с инвестиционной миграцией⁴.

⁴ Это может включать, помимо прочего, злоупотребление другими путями миграции, отмыwanie денег или финансирование терроризма с использованием поддельных паспортов, а также поездки через границу, не связанные с ГЗИ или РЗИ.

22. Эксперты из США и Великобритании совместно возглавляли эту проектную группу вместе с экспертами ОЭСР⁵ и при поддержке Секретариата ФАТФ. В состав проектной группы вошли эксперты из 19 членов Глобальной сети ФАТФ и три наблюдателя ФАТФ⁶.
23. Проект опирался на информацию, тематические исследования и примеры стран, представленные в ответах на анкеты, полученные от 36 юрисдикций Глобальной сети ФАТФ, а также на обсуждения, состоявшиеся на сессии Объединенного совещания экспертов ФАТФ в апреле 2023 года. Вклад в проект также включал ответы на анкету, разосланную делегатам Рабочей группы старших должностных лиц по вопросам обеспечения целостности общества (SPIO) ОЭСР, а также мнения практиков по инвестиционной миграции из частного сектора и финансового сектора в ходе сессии Консультативного форума ФАТФ для частного сектора в мае 2023 года. Команда проекта также сотрудничала с учеными и изучила доступную и опубликованную научную литературу, правительственные отчеты и исследовательские работы некоммерческих организаций, посвященные этому вопросу.

1.4. Что такое инвестиционная миграция?

24. Инвестиционная миграция – это тип миграции, при котором гражданство или вид на жительство в юрисдикции можно эффективно приобрести посредством инвестиций в экономику принимающей юрисдикции. Экосистема инвестиционной миграции растет и за последние пять лет превратилась в многомиллиардное предприятие во всем мире, охватывающее как государственные учреждения, так и субъектов частного сектора. Этот рост был вызван как спросом на визы, виды на жительство и паспорта, так и предложением юрисдикций, предоставляющих их для привлечения прямых иностранных инвестиций. Потенциальные претенденты могут быть мотивированы соображениями безопасности или гуманитарными соображениями, возможностью спрятать богатство за границей, легкостью передвижения или другими факторами. Правительства, предлагающие такие программы, стремятся обеспечить приток капитала, и в некоторых случаях это стало важным источником финансирования государственных расходов. Например, в 2016 году продажи паспортов ГЗИ составили треть валового внутреннего продукта (ВВП) Доминиканской Республики.

1.4.1. Гражданство за счет инвестиций

25. ГЗИ — это практика предоставления статуса гражданства преимущественно или исключительно в обмен на финансовые инвестиции, без каких-либо требований к значительному периоду предварительного физического проживания в юрисдикции, выдавшей гражданство. Уникальной особенностью ГЗИ является то, что эти программы обычно позволяют заявителям получить гражданство быстрее, чем через другие, более традиционные иммиграционные каналы.
26. Программы ГЗИ обычно предлагают заявителям различные преимущества, такие как:
- **Расширенная свобода передвижения:** доступ к паспортам, которые обеспечивают большую свободу передвижения, включая расширенный безвизовый режим, более легкий доступ к визам и потенциально меньший контроль со стороны иммиграционных чиновников, особенно там, где нет электронных систем отчетности.
 - **Доступ к международному финансовому сектору:** возможности для путешествий, предоставляемые паспортом, дают инвесторам доступ к международной финансовой системе, которая в противном случае была бы недоступна им в их родной юрисдикции или под их предыдущим удостоверениям личности.

⁵ Эксперты ОЭСР руководили разработкой раздела 2.4.4, главы 4 и подраздела 5.2. Отчет также был подвергнут изучению со стороны Комитета государственного управления и его Рабочей группы старших должностных лиц по обеспечению добросовестности, Рабочей группы по борьбе со взяточничеством в международных деловых операциях и Рабочей группы по миграции.

⁶ Антигуа и Барбуда, Багамские Острова, Канада, Китай, Доминика, Европейская комиссия, Греция, Гренада, Индия, Ирландия, Мальта, Мексика, Нигерия, Португалия, Сент-Люсия, Тринидад и Тобаго, Турция, Великобритания, США, Секретариат Карибской группы разработки финансовых мер по борьбе с Од, Международный валютный фонд (МВФ) и ОЭСР.

- **«Отмывание» персональных данных⁷:** возможность приобрести проездной документ и документ, удостоверяющий личность, под другим гражданством или именем, который можно использовать для того, чтобы по-новому представить личность владельца или иным образом скрыть первоначальную личность человека.
27. Программы ГЗИ являются важным источником дохода для юрисдикций с активной инвестиционной программой, в некоторых случаях на их долю приходится почти треть ВВП⁸. Основные варианты инвестиций, доступные заявителям, могут включать прямой перевод средств в казну юрисдикции, покупку или аренду местной недвижимости, инвестирование в акционерный или ссудный капитал местных предприятий, покупка государственных облигаций/инвестиций или внесение пожертвований или другие благотворительные пожертвования. Программы ГЗИ могут вызывать вопросы, из-за той оперативности, с которой люди получают статус гражданства и право на получение паспорта после удовлетворения заявления. Особенностью этих программ является то, что, в отличие от программ РЗИ, от заявителей обычно не требуется физически переезжать или даже посещать новую страну гражданства. Вместо этого заявители часто используют паспорт для доступа к юрисдикциям, отличным от государства, выдавшего его.

1.4.2. Резидентство за инвестиции

28. РЗИ — это процесс, посредством которого заявители получают визу или вид на жительство, позволяющие проживать в юрисдикции, выдавшей визу, в обмен на определенный вид финансовых инвестиций. Некоторые программы требуют, чтобы владельцы виз физически присутствовали в течение значительного периода времени (например, три или более лет), прежде чем они получают право на постоянное проживание в юрисдикции, выдавшей визу, в то время как другие программы РЗИ имеют более низкие требования по времени для физического присутствия.
29. Юрисдикции, реализующие программы РЗИ, указывают на ряд экономических целей, включая ценность сделанных инвестиций и потенциал стимулирования крупных потребительских дискреционных расходов и создания рабочих мест в юрисдикции-эмитенте. Однако реальная экономическая ценность таких программ не всегда очевидна, особенно в более крупных экономиках. Многие страны обнаружили, что предположения об экономических выгодах не всегда материализуются. Например, Великобритания закрыла свою программу РЗИ, частично сославшись на риски финансовых преступлений и использования инвестиционных программ в мошеннических целях, а также из-за низкой экономической ценности программы⁹. Ирландия и Канада также либо закрыли, либо приостановили программы РЗИ, частично из-за озабоченности в отношении их экономической целесообразности. Австралийская комиссия по производительности аналогичным образом пришла к выводу, что «вероятно, что эти иммигранты окажут менее благоприятное воздействие, чем другие иммигранты»¹⁰. Австралийская комиссия по производительности также обнаружила, что «по сравнению с другими визовыми программами инвесторские визы подвержены мошенничеству». Этот вывод широко повторяется в секторе РЗИ, что указывает на системную проблему в традиционной структуре таких программ, которые более подробно обсуждаются ниже.

1.4.3. Различия между программами ГЗИ и РЗИ

30. Принципиальное отличие программ ГЗИ от РЗИ заключается в том, что программы ГЗИ предоставляют непосредственные права гражданина и доступ к паспорту. Программы РЗИ, напротив, не обеспечивают немедленный доступ к новому паспорту и, следовательно, не так тесно связаны с предоставлением нового паспорта. Тем не менее, этот тип программы по-прежнему может предоставлять злоумышленникам возможность переместить себя, свою семью и свои незаконные ак-

⁷ См. раздел 2.4.1 для получения дополнительной информации об «отмывании» персональных данных.

⁸ МВФ (2023 г.), «Доминика: Заключительное заявление персонала миссии 2023 г. по Статье IV», МВФ, www.imf.org/en/News/Articles/2023/04/03/cs04032023-dominica-staff-concluding-statement-of-stатья-iv-миссия-2023-года.

⁹ Великобритания (2022 г.), «Пояснительный меморандум к заявлению об изменениях в иммиграционных правилах, представленному парламенту 17 февраля 2022 г. (CP 632)», https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1055813/E02722027_-_CP_632_-_EXPLANATORY_MEMORANDUM_Web_Accessible.pdf.

¹⁰ Комиссия по производительности, 2016 г., Прием мигрантов в Австралию, Отчет о расследовании № 77, Канберра, www.pc.gov.au/inquiries/completed/Migrant-intake/report/Migrant-intake-report.pdf.

тивы в юрисдикцию-эмитент и потенциально, оказаться вне досягаемости властей юрисдикции, в которой они совершили свои преступления. Если программы РЗИ управляются юрисдикциями, участвующими в безвизовых зонах, могут также существовать возможности доступа к другим юрисдикциям и их финансовым системам за пределами юрисдикции, в которой они проживают.

31. Требование о получении вида на жительство в юрисдикции меняет отношения между заявителем и юрисдикцией, выдающей такой вид на жительство по сравнению с юрисдикцией, выдающей ГЗИ, поскольку заявитель обычно должен установить относительно долгосрочное финансовое присутствие в юрисдикции, выдавшей вид на жительство. Например, заявителям РЗИ, в зависимости от требований программы, может потребоваться купить или арендовать недвижимость для проживания, открыть банковский счет, оплатить счета за коммунальные услуги и приобрести услуги в пределах юрисдикции, выдавшей вид на жительство. Такое физическое присутствие и необходимость финансового присутствия в юрисдикции, выдавшей вид на жительство, позволяют местным властям получить больше информации о заявителе. Полученное время позволяет юрисдикции выявлять потенциально подозрительную деятельность и действовать до того, как инвестор подаст заявку на натурализацию на более позднем этапе. Заявителю часто приходится проходить отдельную процедуру для получения гражданства в юрисдикции, выдавшей его. Тем не менее, проведение эффективного расследования и принятие мер против изощённых злоумышленников сопряжены с проблемами поиска необходимых ресурсов и ограниченными возможностями юрисдикции, выдавшей вид на жительство.

2. Угрозы и уязвимости, связанные с отмыванием денег

2.1. Источники угроз в программах ГЗИ/РЗИ

32. Злоумышленники могут использовать программы ГЗИ/РЗИ в целях совершения широкого спектра незаконной деятельности, включая финансовые преступления, такие как отмывание денег, коррупция, мошенничество и уклонение от уплаты налогов. Коррупция и налоговая прозрачность рассматриваются в последующих разделах настоящего отчета. В целом можно выделить три основные угрозы, связанные с финансовыми преступлениями:

- **Преступники:** злоумышленники могут пытаться отмыть незаконные средства с помощью программ ГЗИ/РЗИ через получение гражданства или статуса резидента. Эти злоумышленники могут также злоупотреблять предоставленным им гражданством или статусом резидента, чтобы обеспечить дальнейшую преступную деятельность или скрыться от внимания правоохранительных органов.
- **Участники экосистемы инвестиционной миграции.** Провайдеры услуг, такие как управляющие активами, бухгалтеры, иммиграционные агенты, маркетинговые агенты и застройщики, могут злоупотреблять программами ГЗИ/РЗИ для совершения мошенничества, стремиться подкупить должностных лиц программы с целью незаконного присвоения средств, реализации ненадлежащих инвестиционных программ или отмывания незаконных доходов.
- **Коррупцированные государственные должностные лица.** Государственные должностные лица, работающие в юрисдикциях, предлагающих программы ГЗИ/РЗИ, которые недостаточно прозрачны или плохо администрируются, могут иметь возможность незаконно получать прибыль от этих программ (например, требуя или получая взятки, денежные или любые другие неправомерные вознаграждения в обмен на услуги, связанные с ГЗИ/РЗИ).

33. Различные типы инвестиционных вариантов представляют собой разные профили угроз. Тематические риски, связанные с конкретными видами инвестиций, более подробно рассматриваются ниже.

2.2. Уязвимости, возникающие вследствие реализации программ ГЗИ/РЗИ

34. Программы ГЗИ и РЗИ могут содержать множество уязвимостей, которые преступники могут использовать для отмывания доходов, полученных преступным путем, или для получения дополнительных незаконных доходов. Эти уязвимости обусловлены конкретными факторами и характеристиками каждой программы, но общая структура и поток средств остаются в целом одинаковыми в различных юрисдикциях. В этом разделе определяются некоторые характеристики, которые могут сделать программы ГЗИ и РЗИ эффективным средством отмывания доходов от преступлений, а в следующем разделе рассматриваются способы, с помощью которых преступники могут использовать уязвимости программ для совершения предикатных преступлений и получения дополнительных незаконных доходов.

35. Программы ГЗИ привлекательны для злоумышленников, поскольку они предоставляют большую свободу передвижения; возможность регистрации бизнеса в дополнительных юрисдикциях; и предоставляют потенциальный доступ к банковским услугам в нескольких юрисдикциях, особенно в тех, где действуют слабые режимы борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма (ПОД/ФТ) и низкая финансовая прозрачность. Злоумышленники могут злоупотреблять программами ГЗИ следующими способами, которые могут помочь им отмывать доходы от преступной деятельности:

- Изменение личности, включая дату/место рождения и гражданство, что затрудняет проведение тщательной комплексной проверки при приеме новых клиентов со стороны специалистов по комплаенсу в финансовых учреждениях или других предприятиях.
- Получение доступа к более свободному передвижению, включая потенциальный доступ к программам безвизового режима или зонам безвизового режима.

- Возможность создания юридического лица в юрисдикциях с низкой финансовой прозрачностью и слабым управлением.
36. С другой стороны, программы РЗИ хоть и не дают прямого доступа к паспорту, но привлекательны для злоумышленников, поскольку они предоставляют им определенные возможности:
- Перевезти себя, членов своей семьи и коллег в юрисдикцию, выдавшую вид на жительство.
 - Оправдать крупные трансграничные потоки капитала и перемещение средств в страны-эмитенты вида на жительство, предоставив обоснование для транзакций, которые в противном случае могли бы вызвать подозрение.
 - Покупать и получать доступ к дорогостоящим товарам и услугам, требующим физического присутствия, например, отправка детей в частные школы или использование недвижимости.
 - Предоставить возможность частному лицу открыть бизнес или вести торговлю в юрисдикции, реализующей инвестиционную программу, например, предоставляя мошенникам и лицам, занимающимся отмыванием денег, другой адрес и другой профиль корпоративного риска при ведении бизнеса, чем если бы они пытались осуществлять свою деятельность из своей домашней юрисдикции.
 - В конечном итоге получить новое гражданство и паспорт. Программы РЗИ обычно приводят к получению статуса резидента и со временем могут привести к получению гражданства путем натурализации. Это означает, что заявитель РЗИ может получить новый паспорт, и нести все те же риски, что и в рамках программы ГЗИ, хотя и на это потребуется больше времени.
37. Злоумышленники также нередко изучают программы ГЗИ и РЗИ, чтобы оценить различные уровни стандартов надлежащей проверки и инвестиционных затрат среди программ и комбинировать соответствующие преимущества, предоставляемые различными программами, для создания возможностей для незаконной деятельности.
38. Злоумышленники могут использовать программу ГЗИ/РЗИ при наличии: (1) минимальной или слабой проверки, проводимой правительством или сторонними поставщиками услуг; (2) слабого мониторинга или слабой надлежащей проверки лиц, получивших гражданство, позволяющей получить доступ к новым банковским счетам и созданию компаний; (3) отсутствие или неадекватность процедур приостановления действия или отзыва паспортов в случае изменения профиля риска владельца; (4) недостаточная прозрачность, подотчетность, надзор и контроль в администрировании программы; (5) возможность избежать ареста и предотвратить конфискацию и репатриацию активов; и (6) отсутствие обмена информацией между государственным и частным секторами.

2.3. Уязвимости в процедурах принятия и рассмотрения заявлений

39. В целом при разработке и реализации программ ГЗИ и РЗИ, используется трехэтапный процесс: (1) Процедура предварительной подачи заявок; (2) Обработка заявок; и (3) Гарантии, выдаваемые после принятия решения. На этих отдельных этапах существуют уязвимости, когда злоумышленники могут либо отмывать незаконные доходы, либо заниматься преступной деятельностью для получения доходов. Например, момент, когда в рамках этого трехэтапного процесса осуществляются необходимые финансовые инвестиции, может варьироваться в зависимости от структуры программы.
40. Скорость и значимость процедуры получения гражданства в рамках процедуры ГЗИ требуют, чтобы меры контроля и проверки проводились почти исключительно во время первоначального процесса подачи заявления. Напротив, программы РЗИ часто имеют менее строгие процессы подготовки к подаче заявления, но включают в себя возможность рассмотреть и понять заявителя с течением времени по мере прохождения программы.

2.3.1. Процедуры предварительной подачи заявок

41. Кандидаты на получение ГЗИ/РЗИ могут провзаимодействовать со следующими профессиональными и заинтересованными сторонами, прежде чем они официально подадут заявку на участие в программе ГЗИ или РЗИ: маркетинговые агенты, иммиграционные агенты, консьерж-фирмы и финансовые учреждения или управляющие активами. Перед подачей заявки потенциальные заявители взаимодействуют с этими организациями для оценки программ ГЗИ и РЗИ, определения своего соответствия требованиям для участия в программах, а в некоторых случаях проводят комплексную инвестиционную проверку и финансовое планирование.

Маркетинговые агенты

42. Маркетинговые агенты набирают потенциальных инвесторов для участия в программе и обычно ориентируются на юрисдикции, в которых имеется большое количество претендентов. Некоторые маркетинговые агенты официально авторизованы либо непосредственно уполномоченным органом программы по инвестиционной миграции, либо регуляторами, курирующими сферу профессиональных услуг для юристов и финансовых посредников. Однако, поскольку многие фирмы, предлагающие услуги по инвестиционной миграции, действуют за пределами юрисдикции принимающей стороны, многие маркетинговые агенты работают практически без надзора и подотчетности.
43. Кроме того, многие маркетинговые агенты могут быть официально авторизованы принимающей юрисдикцией для участия в одной или нескольких программах, но также могут рекламировать программы из других юрисдикций, с которыми они не имеют формальной связи. Несанкционированные государством маркетинговые агенты, работающие на зарубежных рынках, играют ключевую роль в рекламе и ознакомлении потенциальных клиентов с поддельными инвестиционными программами и мошенническими продуктами, которые часто позиционируются как «скидочные» инвестиционные продукты.

Иммиграционные агенты

44. Иммиграционными агентами обычно являются регулируемые юридические фирмы или компании по оказанию иммиграционной помощи, которые помогают заявителям в подготовке документации, необходимой для подачи заявления на участие в программах ГЗИ или РЗИ. Хотя взаимодействие с маркетинговыми агентами, как правило, не является обязательным этапом процесса подачи заявления, многие программы требуют, чтобы заявители подали заявление через одного иммиграционного агента из списка уполномоченных агентов программы. Эти местные иммиграционные агенты могут выполнять функцию предварительной проверки, направленную на обеспечение того, чтобы только подходящие кандидаты были представлены правительству для официального рассмотрения.
45. В некоторых юрисдикциях, особенно там, где иммиграционные агенты должны быть регулируемы членами юридической профессии, от них также ожидается, что они проведут некоторые элементы надлежащей проверки, прежде чем принимать клиента. В некоторых случаях местным агентам могут выплачиваться комиссионные за количество успешных заявок, что стимулирует их заключать субподряды со сторонними агентами по всему миру, имеющими доступ к местным рынкам. В других примерах агенты также могут быть обязаны соблюдать минимальную годовую квоту, чтобы сохранить свой статус уполномоченного агента. Это может стимулировать агентов находить и обрабатывать как можно больше кандидатов, независимо от их квалификации. В процессе это может создать конкурирующее давление между соблюдением высоких стандартов соответствия и пригодности и подачей как можно большего количества заявлений.

Финансовые учреждения и бухгалтеры

46. Кандидаты могут обращаться к финансовым учреждениям и бухгалтерам за советом по выбору инвестиций и финансовым аспектам программы на этапе подготовки к подаче заявления. Они также могут участвовать в предоставлении обязательных документов, таких как подтверждение наличия средств у заявителя. Некоторые программы РЗИ могут также требовать от заявителей открытия банковского счета в местном финансовом учреждении до выдачи визы или вида на жительство, и это может потребоваться юрисдикцией, выдавшей визу, до подачи заявки на участие в программе РЗИ. Это может добавить дополнительный уровень проверки, поскольку финансовое

учреждение должно подвергнуть заявителя НПК. Однако потенциал местного банковского сектора, а также прочность местной правовой базы и системы надзора могут повлиять на результаты. Существует также риск того, что другие уровни проверки могут излишне полагаться на способность финансовых учреждений выявлять преступников, мошенников или других претендентов с высоким уровнем риска и, следовательно, могут пренебрегать своими собственными обязанностями по проверке. Это может свести на нет ценность применения нескольких уровней защиты.

Консьерж-фирмы

47. Консьерж-фирмы выступают в качестве посредника между заявителем и более широкой экосистемой поставщиков услуг. Их роль заключается в организации пакетов услуг от поставщиков и предоставлении более широких сопутствующих услуг, таких как поиск обучающих частных школ для детей своих клиентов, покупка недвижимости, регистрация предприятий и, как правило, выступление в качестве «посредника» для потенциальных заявителей. В роли доверенного посредника консьерж-фирмы имеют широкие возможности для того, чтобы помочь мошенникам эффективно и незаметно найти тех поставщиков услуг, которые добровольно или по неосторожности помогут им отмыть доходы от преступлений или избежать нежелательной проверки.
48. Операторы программ могут столкнуться с проблемами при выявлении консьерж-фирм с высоким уровнем риска, поскольку эти фирмы обычно не работают непосредственно с программами, действуя через сеть утвержденных иммиграционных агентов и управляющих активами. Картину еще больше усложняет то, что некоторые консьерж-фирмы могут выступать в качестве уполномоченных правительством иммиграционных агентов в одних юрисдикциях, но в качестве консьержей и помощников в других. В некоторых случаях уполномоченные правительством иммиграционные агенты переходят в статус консьерж-фирмы и посредников в тот момент, когда сохранение их авторизованного и/или регулируемого статуса становится под вопросом. Иммиграционные агенты или управляющие активами могут заранее отказаться от своего авторизованного статуса, чтобы избежать проверки со стороны регулирующих органов в попытке предотвратить дальнейшее расследование, и таким образом обезоруживая регулирующие или следственные органы. Действуя в роли консьерж-фирмы, эти люди могут продвигать незаконные схемы или помогать клиентам-преступникам, используя доверенных лиц, чтобы скрыть свое участие. Такой подход может также помочь скрыть весь масштаб их деятельности и риски, которые они представляют.
49. Границы между маркетинговыми агентами, иммиграционными агентами, управляющими активами и консьерж-фирмами часто могут быть размыты, и часто можно найти фирмы, которые предлагают предоставление некоторых элементов этих услуг собственными силами или предоставляют различные версии этих услуг по отношению к программам разных стран.

Фирмы по проведению надлежащей проверки

50. Некоторые программы ГЗИ и РЗИ заключают договор с фирмами по комплексной проверке на составление отчета о каждом заявителе и его семье для сбора информации в дополнение к той, что предоставлена заявителем. Фирмы, занимающиеся комплексной проверкой, чаще всего работают по контракту с программами ГЗИ на этапе оценки. Тем не менее, некоторые программы РЗИ экспериментировали с введением требования о получении отчета о комплексной проверке заявителем на этапе предварительной подачи заявления. Одна ныне несуществующая программа РЗИ имела утвержденный список фирм, который заявитель мог использовать для получения соответствующего отчета о комплексной проверке. Другая программа для инвесторов-иммигрантов, напротив, требовала, чтобы заявитель получил отчет о комплексной проверке от «авторитетной международной организации по управлению рисками и проверке безопасности».

2.3.2. Обработка заявлений

Инвестиционные отделы

51. Инвестиционные подразделения, связанные с программами ГЗИ/РЗИ, представляют собой специализированные государственные отделы, которые существуют либо как отдельная функция в рамках своей иммиграционной системы, либо, в некоторых случаях, как квазикommerческие

организации, возглавляемые главным исполнительным директором назначенным правительством. Инвестиционные подразделения могут нести основную ответственность за выполнение функций управления программами инвестиционной миграции. К ним относятся надзор за уполномоченными агентами, маркетинг программы, назначение провайдеров/поставщиков услуг по проведению комплексной проверки и связанная с этим проверка инвестиционной деятельности. Инвестиционное подразделение может выступать в качестве центра специализированного опыта и знаний, отстаивать потребности в ресурсах и экспертизе и выстраивать единую цепочку реализации программ ГЗИ/РЗИ.

Иммиграционные власти

52. Иммиграционные власти могут действовать в рамках инвестиционного подразделения или вести обычную работу по рассмотрению дел. Многие программы РЗИ, особенно в странах с более крупной экономикой, обрабатывают заявления по цепочке через несколько ведомств. Это может быть связано с тем, что некоторые инвестиционные программы не имеют для них достаточного экономического значения, чтобы обеспечить тот же уровень государственного внимания и ресурсов, который необходим для создания отдельного подразделения или агентства по инвестиционной миграции. Однако некоторые иммиграционные операции могут потребовать дополнительного технического персонала для выполнения функций по работе с делами заявителей или для участия в специальной подготовке персонала, выполняющего эти задачи. Кроме того, иммиграционные власти часто создают механизмы обмена информацией и сотрудничества с правоохранительными органами, подразделениями финансовой разведки (ПФР), а также налоговыми органами и органами национальной безопасности. Однако в некоторых случаях этим агентствам по закону запрещено делиться информацией для целей программ ГЗИ/РЗИ, что может препятствовать способности правительства проводить адекватную проверку заявителей. Иммиграционные органы – в рамках своей основной функции – проводят проверки в контексте подачи заявления на инвестиционную миграцию, включая проверку:

- Персональных данных и документов, подтверждающих личность, а также других документов, обязательных для подачи заявлений,
- Индивидуальной иммиграционной истории,
- Минимальных требований к необходимым инвестиционным активам,
- Источник происхождения средств¹¹ и
- Судимости и/или проверку по базам данных правоохранительных органов.

Финансовые институты

53. Конкретная роль, которую финансовые учреждения (ФУ) играют в программах ГЗИ/РЗИ, зависит от структуры и целей конкретной программы, но наиболее важная функция, которую выполняют финансовые учреждения – это функция смотрителя при первоначальном поступлении средств в юрисдикцию, а также функция координатора и контролера в отношении любых дальнейших инвестиционных операций, отвечающих критериям. Требования к заявителям по открытию счетов в регулируемом финансовом учреждении в стране-эмитенте включают в себя дополнительный набор независимых обязательств по надлежащей проверке и проверке на наличие финансовых правонарушений (помимо проверок, проводимых страной, осуществляющей реализацию программы), в том числе связанных с Рекомендацией 10 ФАТФ в рамках национального режима ПОД/ФТ.

54. Хотя финансовые учреждения, ведущие государственные счета, могут не участвовать в более глубокой комплексной проверке, связанной с принятием клиента на обслуживание, они, тем не менее, будут иметь доступ к важной информации об источнике и характере средств, связанных с заявкой.

¹¹Как отмечалось выше и ниже в разделах, посвященных финансовым учреждениям, в некоторых случаях сотрудники иммиграционной службы могут предполагать, что участие финансового учреждения означает, что финансовое учреждение будет проводить проверки источников средств или источников благосостояния, и соответственно могут пренебрегать какими-либо дополнительными проверочными мероприятиями.

55. Таким образом, финансовые учреждения являются важными партнерами в работе программ ГЗИ/РЗИ. Действуя в соответствии со своими нормативными обязательствами, финансовые учреждения могут в некоторых случаях отказать в доступе к программе, отказываясь принимать средства или регистрировать заявителей. Они также выступают в качестве важного поставщика финансовой информации для ПФР в отношении потенциального отмывания денег, мошенничества и незаконной деятельности, связанной с бенефициаром, как до, так и после подачи заявления на участие в программе. Учитывая их важность, финансовые учреждения могут представлять собой критическую точку уязвимости для безопасной работы программ ГЗИ/РЗИ, если учреждение (или часть учреждения) не сможет либо намеренно (например, соучастные инсайдеры), либо по халатности (например, по неосмотрительности) эффективно и ответственно выполнить свои обязанности. Их решающая роль также создает риск того, что другие контролирующие органы, которые также отвечают за выявление потенциальных злоупотреблений программами ГЗИ/РЗИ, могут стать чрезмерно зависимыми от комплексной проверки, проводимой финансовыми учреждениями, и в результате могут пренебречь своими собственными обязанностями. Власти должны обеспечить, чтобы несколько линий защиты на практике не опирались на одну точку проверки.

Компании, проводящие надлежащую/комплексную проверку заявителей

56. Фирмы, занимающиеся комплексной проверкой заявителей, стали обычным явлением в реализации функции обработки заявок, особенно в экосистеме ГЗИ. Фирмы комплексной проверки часто служат основным механизмом, с помощью которого в рамках программ ГЗИ проверяют личность заявителей. Это достигается посредством тщательного изучения данных от частного и государственного секторов. В рамках программ ГЗИ отчет о комплексной проверке обычно заказывается в тот момент, когда физическое лицо подает заявление в орган власти. Типы и качество расследований по заявлениям могут существенно различаться в разных фирмах, но обычно включают в себя ряд автоматических и ручных проверок сообщений СМИ и открытых корпоративных и профессиональных реестров, личные интервью, проверки в стили НПК, а также элементы проверки активов, источников средств и доходов.
57. Компании, занимающиеся комплексной проверкой, также могут использовать технологические возможности, разработанные для экосистемы инвестиционной миграции. Это может позволить компаниям проводить масштабные проверки должной осмотрительности по открытым источникам данных и с помощью автоматизированных скрининговых систем по широкому спектру языков. Это особенно полезно для стран, которые не имеют достаточных ресурсов для самостоятельного проведения более глубоких ручных проверок на предмет негативных сообщений по всему спектру языков и юрисдикций, связанных с заявителями.
58. Юрисдикции с программами ГЗИ/РЗИ отметили, что основная роль фирм комплексной проверки заключается в предоставлении результатов своих проверок запрашивающему органу и сохранении нейтралитета в отношении того, следует или не следует давать разрешение. Таким образом, важно отметить, что фирмы, занимающиеся комплексной проверкой заявителей, предоставляют информацию, чтобы помочь странам снизить риск, но окончательное решение о том, разрешать или отклонять дело, принимает юрисдикция, выдавшая документ, поскольку это по сути является государственной функцией, которая может быть предоставлена только компетентному органу, реализующему программу ГЗИ/РЗИ. Например, фирмы, занимающиеся комплексной проверкой, не имеют доступа к информации, хранящейся в базах правоохранительных органах, ПФР, или к другим закрытым базам данных, которые могут содержать негативные сведения о заявителе.

Национальные правоохранительные органы, ПФР и разведывательные агентства

59. Национальные правоохранительные органы, ПФР и спецслужбы играют решающую роль в выявлении рисков ОД и других финансовых преступлений. Учитывая риск отмывания денег и незаконного финансирования, связанный с программами инвестиционной миграции, некоторые страны полагаются на свои правоохранительные и разведывательные сообщества, а также на свои подразделения финансовой разведки в процессе проверки заявок. В этих случаях роль ПФР заключается в проведении проверки заявителей, используя базы данных финансовых расследований и данные разведывательной информации, находящиеся в распоряжении более широкого сообщества право-

охранительных органов и спецслужб, а также включают проверки по доступным международным базам данных по обмену информацией, в частности по базе данных Интерпола.

60. Кроме того, некоторые ПФР могут найти любые сведения о заявителе, содержащиеся в их архивах (т. е. наличие или отсутствие сообщений о подозрительных операциях [СПО], возможные совпадения с информацией, полученной из других доступных баз данных или в результате сотрудничества с правоохранительными органами и иными государственными органами или в результате международного сотрудничества), которые могут иметь значение для предотвращения выдачи ГЗИ/РЗИ, и сообщать о них соответствующим органам в соответствии с правилами конфиденциальности и секретности, регулируемыми СПО и другую информацию, хранящуюся или собираемую ПФР. Некоторые юрисдикции, в которых существуют программы ГЗИ/РЗИ, отметили, что общим условием успешного заявления является одобрение заявителя со стороны ПФР.

Многостороннее сотрудничество правоохранительных органов

61. Многостороннее сотрудничество правоохранительных органов может быть ключевым элементом программ ГЗИ или РЗИ большинства стран. Роль подразделений, занимающихся таким сотрудничеством, заключается в проверке имен в международных базах данных, например, в тех, которые хранятся в Интерполе. Некоторые страны также участвуют в более широких региональных инициативах, особенно там, где действуют соглашения о свободной торговле и передвижении. Например, в странах Карибского бассейна Объединенный региональный коммуникационный центр (JRCC) Карибского сообщества (КАРИКОМ), которым управляет Агентство по борьбе с преступностью и безопасностью КАРИКОМ, сыграл определенную роль в процессе проверки заявок на участие в программе ГЗИ. JRCC демонстрирует, как небольшие страны могут объединять ресурсы для обмена информацией, особенно там, где страны-эмитенты имеют общие интересы. Аналогичным образом, государства-члены ЕС, реализующие программы инвестиционной миграции внутри Европейского Союза, обычно проводят проверки, которые используют общие разведывательные ресурсы и специальные структуры для организации сотрудничества, такие как Шенгенская информационная система (SIS) и Европол¹².
62. Хотя многосторонние структуры и системы играют важную роль в защите стран с общими интересами, их роль в этом процессе по-прежнему ограничена на практике. Если у преступника нет предыстории или связей с участвующей юрисдикцией, маловероятно, что многосторонние системы будут содержать полезную информацию для ее использования в рамках проверок по программам ГЗИ/РЗИ.

2.3.3. Меры, принимаемые после одобрения заявления

Подразделения финансовой разведки

63. Помимо проведения проверок на этапе подачи заявки, некоторые ПФР выполняют роль в организации постоянного мониторинга пользователей программы. В некоторых юрисдикциях существуют положения о про-активном обмене именами инвесторов с их ПФР, чтобы любая неблагоприятная информация могла быть доведена до сведения инвестиционных подразделений/иммиграционных органов при необходимости. Одна юрисдикция предоставляет все имена инвесторов своему ПФР, которое затем сохраняет эти данные для дальнейшего анализа на предмет СПО и ответа на запросы информации.

Иммиграционные власти по РЗИ

64. Иммиграционные власти РЗИ обычно контролируют и повторно оценивают одобренных заявителей на критических этапах иммиграционного пути человека. Ключевые моменты возникают в тот момент, когда пользователи либо продлевают свою визу или вид на жительство, либо подают заявление на получение иммиграционного статуса другой категории (т. е. «постоянный статус»), либо подают заявление на натурализацию/гражданство. На каждом этапе отдельные лица могут быть

¹²Более того, как только пересмотренная визовая информационная система заработает, все заявители на долгосрочные визы и виды на жительство будут подвергаться обязательной перекрестной проверке по соображениям безопасности со всеми базами данных безопасности ЕС и международных баз данных. См. Комитет по гражданским свободам, правосудию и внутренним делам (2021 г.), «Рабочий документ по законодательному отчету по собственной инициативе о схемах гражданства и проживания за счет инвестиций (2021/2026(INL))», Европейский парламент, www.europarl.europa.eu/cmsdata/242263/WD3%20Yoncheva%20%20final_en.pdf.

повторно проверены по базам данных разведки и правоохранительных органов, инвестиционная деятельность может быть проверена, а любые вытекающие из этого риски и проблемы, такие как потенциальное преступное поведение, могут быть расследованы.

Иммиграционные власти по ГЗИ

65. Иммиграционные органы по ГЗИ обычно не имеют возможности проверять и пересматривать пригодность иммиграционного статуса бенефициара. Однако операторы программы ГЗИ могут сохранять определенные правовые положения, позволяющие аннулировать статус гражданства человека при определенных условиях: например, если выясняется, что бенефициар получил свое гражданство обманным путем (с использованием поддельных документов, подачи ложных деклараций и т. д.); если будет установлено, что они на самом деле не осуществляли необходимую минимальную инвестиционную деятельность; или если они совершают преступную деятельность или угрожают национальной безопасности юрисдикции. Конкретные пороговые значения для принятия мер будут существенно различаться в зависимости от правовой базы, касающейся прав гражданства в стране-эмитенте. Одна юрисдикция отметила, что их подразделение ГЗИ имеет законные полномочия приостановить или аннулировать паспорт, выданный инвестору, если после надлежащего расследования будет установлено, что инвестор: i) действовал неэтично или непрофессионально и нанес существенный ущерб правилам; или ii) инвестор совершил серьезное нарушение руководящих принципов, кодексов поведения или этических кодексов, издаваемых Агентством время от времени.

Компании по комплексной проверке

66. В некоторых странах фирмы, занимающиеся комплексной проверкой, также предоставляют услуги постоянного мониторинга. Эта услуга носит более ограниченный характер, чем первоначальная проверка, проводимая фирмой комплексной проверки, и обычно ограничивается автоматическим мониторингом средств массовой информации и доступных открытых государственных источников, таких как базы данных санкций, протоколы судебных заседаний и специализированные нормативно-правовые базы данных.

2.4. Проблемы и последствия программ ГЗИ/РЗИ

2.4.1. «Отмывание» личных данных.

67. Отмывание личных данных – это метод, с помощью которого отдельные лица могут получить еще одно или даже несколько удостоверений личности. В контексте ГЗИ это может означать, что заявители могут получить паспорт на другое имя или с информацией, которая немного отличается от других документов, удостоверяющих личность, что может помешать в ходе поиска в базе данных выявить уже известную отрицательную информацию об этом человеке. Хотя некоторые люди могут предоставить поддельные документы, удостоверяющие личность, в этом нет необходимости. Фактически, нет необходимости совершать мошеннические действия, чтобы субъект, обеспокоенный возможным уголовным преследованием, мог изменить личность с помощью некоторых программ ГЗИ, чтобы иметь возможность свободно путешествовать и избежать обнаружения.
68. Ключевой целью многих мошенников, использующих программы инвестиционной миграции, является избежание мер, которые могут помешать им получить доступ к финансовой системе. Соответственно, возможность получить новые документы, удостоверяющие личность, имеет большое значение для преступников, стремящихся отмыть и скрыть средства. Лицо, в отношении которого имеются сведения негативного характера, может использовать другие документы, удостоверяющие личность при открытии банковского счета, чтобы обойти традиционные меры НПК или текущие усиленные меры по установлению источника средств/богатства. Это позволяет преступникам иметь доступ к финансовой системе и избегать обнаружения при проверке по базам данных. Особую озабоченность вызывает то, что программы ГЗИ предлагают заявителям возможность изменить свое имя в процессе подачи заявления. Одна юрисдикция, в которой действует программа, отметила этот риск и в 2014 году объявила эту практику незаконной. Существует ряд способов, которые используют злоумышленники, таких как получение нового удостоверения личности по программе ГЗИ, которая слабо администрируется, а также использование нового и законного документа для подачи заявления на участие в более авторитетной программе РЗИ.

Пример 2.1. Использование дополнительных паспортов, чтобы обойти меры НПК

Кандидаты на участие в португальской программе РЗИ предоставляют свои вторые паспорта (из более «удобных» юрисдикций), которые не соответствуют гражданству происхождения, чтобы обойти ограничительные меры и затруднить проверку источника происхождения их инвестиций и связей. Могут быть случаи, когда имена заявителей в разных документах пишутся по-разному, что может стать препятствием в процедурах проверки безопасности.

Источник: Португалия

Пример 2.2. Использование дополнительных паспортов, чтобы обойти меры НПК

Подозреваемый, скрывавшийся от правосудия по делу о мошенничестве в иностранной юрисдикции, получил новое фальшивое имя (паспорт, свидетельство о рождении и т. д.) в другой юрисдикции, чтобы скрыть свое настоящее имя и избежать ареста, и в конечном итоге использовал это фальшивое имя для того, чтобы получить кипрское гражданство через инвестиции (кипрское гражданство аннулировано).

Источник: Кипр

69. Если преступник получает новую личность через программу ГЗИ до совершения преступления, это может позволить этому лицу сохранить свою первоначальную личность, не связанную с преступлением. Даже если биографические данные человека, такие как имя и дата рождения, остаются прежними, новое гражданство, о котором человек не сообщил, позволяет создать неопределенность вокруг своей личности, что может серьезно осложнить задачу для правоохранительных органов. Программы ГЗИ, которые не ведут учет заявителей и их прежней идентификационной информации, особенно затрудняют для финансовых учреждений и правоохранительных органов установление связи преступников с их новыми личностями, особенно когда этот человек имеет несколько гражданств и мест жительства. Злоумышленники могут добиваться большей анонимности, используя измененную личность, идентифицируя себя в качестве конечного бенефициарного владельца сложной корпоративной структуры, что может представлять значительные трудности для правоохранительных органов при отслеживании активов и финансовых потоков.

Пример 2.3. Обманные методы изменения имени при рождении

Подозреваемый, получив кипрское гражданство на свое настоящее имя, дал суду показания под присягой и сменил имя. Кипрский паспорт и другие документы, удостоверяющие личность, были выданы на его новое имя. Подозреваемый, получив кипрский паспорт и удостоверение личности, использовал эти документы для открытия банковских счетов, регистрации компаний и приобретения недвижимости.

Посредники или представители подозреваемого играли важную роль в соучастии в совершении различных преступлений и нарушений. В число этих посредников и представителей входили кипрские юристы, бухгалтеры и другие провайдеры услуг.

Источник: Кипр

70. Наличие нескольких паспортов и виз/видов на жительство является обычной практикой, наблюдаемой в программах ГЗИ и РЗИ. Эту услугу предоставляют некоторые иммиграционные консультанты и консъерж-фирмы ГЗИ и РЗИ в сфере управления активами, часто комбинируя программы, чтобы предоставить своим клиентам максимальные преимущества. Пользователи этих программ обычно сначала получают ГЗИ, прежде чем переходить к получению РЗИ в выбранном ими пункте назначения. Было замечено, что тенденция использования документа ГЗИ для последующего получения визы РЗИ совпала с сообщениями о случаях расхождений в биографических деталях. Получение нескольких паспортов и виз/видов на жительство позволяет злоумышленникам использовать преимущества различных программ.

2.4.2. Неадекватная проверка кандидатов

71. Адекватная проверка и отбор кандидатов является ключом к эффективной программе ГЗИ/РЗИ. Однако эти действия, как правило, не являются простыми и быстрыми, поскольку для подтверждения достоверности информации, предоставленной заявителем, требуется множество сложных шагов. Как правило, правительства или их назначенные агенты проверяют информацию, которую предоставляют заявители, по базам данных уголовных преступлений или национальной безопасности, собирают биометрические данные (например, отпечатки пальцев) и изучают историю трудоустройства и/или источник богатства заявителя.
72. Продолжительность обработки заявок на ГЗИ/РЗИ правительствами или их агентами варьируется; некоторые программы предлагают принятие решения в течение 48 часов, в то время как другие могут занять месяцы или годы. Скорость, с которой инвесторам предоставляется гражданство или вид на жительство в некоторых программах, поднимает вопрос о том, сколько времени необходимо для проведения адекватной проверки биографических данных. Коммерческая конкуренция вокруг привлечения сторонних поставщиков услуг также может создавать стимулы для ускоренной обработки заявок, что может привести к недостаточной или слабой проверке кандидата из-за желания быстро и положительно обработать заявку. Кроме того, когда программа возлагает на заявителя ответственность за предоставление собственного отчета о комплексной проверке, программа уязвима для получения отчетов, которые могут быть изменены или фальсифицированы, не содержат соответствующей информации или когда заявитель может заказать несколько отчетов в поисках наиболее благоприятного результата. Чрезмерная зависимость одного уровня проверки от другого (например, когда юристы излишне уверены в том, что финансовые учреждения смогут выявить незаконную деятельность) может подорвать эффективность обязанностей по многоуровневой проверке.

73. Распространены случаи, когда лица из группы высокого риска дарят активы своему супругу или другим членам семьи, которые подают основное заявление, а лицо из группы высокого риска затем подает заявку как иждивенец семьи. Эта типология может быть наиболее часто распространена в случае с коррумпированными субъектами¹³. Если источником богатства или средств, связанных с заявителем, является сторонний партнер или не близкий родственник, важно, чтобы они также подвергались проверке.

Пример 2.4. Супруги политически значимых лиц в качестве основных заявителей

Португалия отметила в своей программе тенденцию, когда члены семей политически значимых лиц (ПДЛ) – обычно супруги – используются для получения статуса РЗИ в качестве главного заявителя. Это делается исходя из ожидания того, что в таком случае ПДЛ будет подвергнут менее тщательной проверке и семья с большей вероятностью будет принята в программу.

После того как заявка на супруга будет успешно удовлетворена, ПДЛ подает заявку на получение разрешения на «воссоединение семьи», предполагая, что будут более низкие стандарты проверки, связанные с программой РЗИ. Португалия отмечает, что этот подход точно соответствует способу отмывания денег, заключающемуся в размещении активов, полученных в результате незаконной деятельности, на имя посредника, такого как близкий партнер, член семьи или подставное лицо.

Источник: Португалия

2.4.3. Уход от ареста активов и защита активов

74. Ключевой проблемой, связанной с программами ГЗИ/РЗИ, является то, что они могут дать преступникам возможность избежать задержания и экстрадиции и защитить преступные активы от попыток их конфискации.
75. Одной из особенностей, привлекательных для преступников, является то, что юрисдикция не имеет соглашения об экстрадиции с юрисдикцией, в которой заявитель совершает преступления или находится под следствием или судебным преследованием. Преступники могут воспользоваться странами, предлагающими программы ГЗИ/РЗИ и не выдающими своих граждан. Как только человек получает новое гражданство или вид на жительство, страна, предоставившая его, может столкнуться с трудностями при высылке этого человека, в том числе для судебного преследования, даже если она была склонна к этому. Наконец, может появиться возможность получить официальную или дипломатическую должность в новой стране, которая может предоставляться с определенными привилегиями или иммунитетами, которые делают человека еще дальше вне досягаемости правоохранительных органов.
76. Более того, если в рассматриваемой юрисдикции сотрудничество правоохранительных органов с иностранными коллегами ограничено или вообще отсутствует, это делает юрисдикцию более привлекательной для преступников. Преступники также могут выбрать юрисдикцию для получения гражданства/резиденства, поскольку эта страна не имеет законодательной основы, практической возможности или заинтересованности в проведении собственных расследований в отношении человека и его активов. Если юрисдикция имеет ограниченные возможности или ресурсы для расследования сложных финансовых преступлений, то это становится еще более привлекательным местом для преступников. В таких обстоятельствах заявитель может не только лишиться свою родную юрисдикцию или юрисдикцию третьей страны возможности привлечь его к судебному преследованию, но он также может обеспечить свое законное присутствие в юрисдикции, которая не имеет возможности или соответствующей информации, чтобы предъявить свои собственные обвинения против него.
77. Другая потенциальная уязвимость связана с возможностью проведения финансовых расследований в целях конфискации активов без вынесения обвинительного приговора. Часто, особенно

¹³ Эта типология отражена в Рекомендации ФАТФ Р.12, в которой говорится, что подотчетные лица должны быть обязаны проводить усиленную надлежащую проверку и принимать дополнительные меры в отношении не только политически значимых лиц, но также членов их семей и близких родственников.

в делах, связанных с коррупционными преступлениями, совершенными за рубежом, страны, инициирующие действия по конфискации активов без вынесения обвинительного приговора, могут не являться ни местом совершения основного преступления, ни даже местом размещения всех активов, подлежащих конфискации (определение правовой юрисдикции для расследования такого дела может быть сделано на основании того, где проводились операции по отмыванию денег и где были размещены/инвестированы преступные активы). Злоумышленники, использующие программы ГЗИ/РЗИ могут воспользоваться отсутствием договоров о взаимной правовой помощи или отсутствием признания со стороны многих стран процедур конфискации активов без вынесения обвинительного приговора и, соответственно, отсутствием международной помощи, которую такие страны были бы готовы предоставить в связи с проведением расследований по конфискации активов без вынесения обвинительного приговора. Это может помешать усилиям по возвращению преступных доходов, предпринимаемым в третьих странах.

78. Важным фактором является также дальнейшее использование новых документов о гражданстве или месте жительства, аналогично «отмыванию» личных данных, о котором говорилось выше. Даже в ситуациях, когда участие в программе не предполагает получение «новой личности», заявители все равно могут иметь возможность избавиться от истории своего предыдущего гражданства и любых дополнительных проверок или репутационных последствий, которые могли быть связаны с предыдущим гражданством. Это открывает возможности для «расслоения» деятельности по отмыванию денег, а также для дальнейшего сокрытия преступных активов, используя страны и сложные корпоративные структуры, что затрудняет процесс расследования для следователей в других юрисдикциях. Кроме того, после получения гражданства или резидентства, злоумышленники могут быть созданы местные компании, трасты или другие структуры, которые могут быть недоступны для иностранцев и которые могут быть менее прозрачными, что обеспечивает дополнительную защиту активов.
79. Преступники, использующие программы ГЗИ/РЗИ будут стремиться использовать имеющиеся в их распоряжении визы и гражданство по ряду причин, в том числе для «обеления» своей личности, путем получения доступа к дополнительным правам или привилегиям, получения новых возможностей для совершения новых преступлений или для сокрытия все своей истории путешествий. Это также позволяет обойти запреты на поездки, стоп-листы и риск-ориентировки, введенные в третьих странах, а также избежать возможного попадания таких лиц в санкционные списки.

2.4.4. Конфликт интересов

80. Во многих программах не удалось должным образом защитить общественные интересы от проникновения частных интересов. Серьезной возникшей проблемой является отсутствие ясности и разграничения ролей между государственным и частным секторами в разработке и реализации программ ГЗИ/РЗИ. Значительный конфликт интересов может возникнуть, в том числе, когда частные фирмы участвуют как в разработке программ ГЗИ/РЗИ, так и в последующей реализации этих программ.
81. Некоторые субъекты частного сектора, которые должны проверять заявителей на соответствие требованиям программ ГЗИ/РЗИ, получают от заявителей оплату пошлин. Частные предприятия, как коммерческие предприятия, имеют стимул максимизировать доход от каждой заявки за счет дополнительных сборов. Без надлежащего надзора организации могут также предлагать заявителям помощь в получении положительного отчета, но по более высоким, неофициальным ценам. Это допускает возможность возникновения серьезных конфликтов интересов между продвижением государственных и частных интересов, учитывая, что частная фирма представляет не только сторону государства, но и отдельных клиентов, которые хотят получить выгоду от этих программ. Важно обеспечить, чтобы эти программы не давали субъектам частного сектора, участвующим в процессе ГЗИ/РЗИ, бесконтрольные права, и чтобы предполагаемые или реальные конфликты интересов эффективно рассматривались и управлялись.
82. Участие третьих сторон, особенно посредников, таких как консультационные фирмы, также увеличивает риски совершения финансовых преступлений и риск коррупции, включая взяточничество, при реализации программ. Эти риски увеличиваются, когда частные предприятия, предлагающие такие услуги, имеют непрозрачную и сложную структуру собственности. Риск коррупции может

распространяться на всех участников частного сектора, включая тех, кто выполняет конкретные функции, ориентированные на добросовестность программы. Операторы программ должны знать, что многие провайдеры услуг комплексной/надлежащей проверки заявителей, также часто предоставляют состоятельным и сверхбогатым лицам, их компаниям и их семейным офисам услуги по проведению различного рода расследований в таких областях, как слияния и поглощения и корпоративные споры. Без надлежащего контроля со стороны государства фирма, проводящая комплексную проверку, может допустить конфликт, если частный клиент впоследствии подаст заявку на участие в программе ГЗИ/РЗИ, с которой она также работает и предоставляет свои услуги.

2.4.5. Преступления, совершенные после предоставления гражданства или вида на жительство

83. Должное внимание следует уделить риску того, что заявитель может подать заявление о вступлении в программу и использовать полученный документ (гражданство или вид на жительство) в качестве подготовительного шага перед тем, как он приступит к совершению преступления. Первоначальные проверки не смогут выявить правонарушения, которые еще не произошли.
84. После предоставления гражданства или вида на жительство в юрисдикциях должны быть созданы системы, гарантирующие, что участники не злоупотребляют своим новым гражданством. Это включает в себя проведение периодической проверки заявителей на предмет изменений в их профиле риска, например, имеются ли в отношении заявителя выданные ордера на арест, наличие попадания в санкционный список, заявлений о банкротстве и т. д. Ответы на опросы и исследования, проведенные для этого проекта, показали, что многие страны, предлагающие ГЗИ/РЗИ, не рассматривают возможность мониторинга деятельности своих новых граждан/резидентов в рамках своей программы. Это создает возможность для злоупотреблений. Как показано в приведенных выше примерах, после получения нового гражданства человек может получить доступ к новым банковским счетам или продуктам и может создавать юридические лица в новой юрисдикции, еще больше скрывая свою истинную личность и потенциальные связи с преступной деятельностью. Правительствам, предлагающим программы ГЗИ/РЗИ, следует рассмотреть возможность создания общегосударственной структуры для обеспечения ресурсами и осуществления скоординированных усилий по внутриведомственному сотрудничеству в мониторинге и проведении постоянной комплексной проверки программ ГЗИ/РЗИ. Это должно включать сотрудничество с национальными и, где это применимо, международными правоохранительными органами, ответственными за преследование финансовых и экономических преступлений, таких как отмывание денег, налоговые преступления, а также взяточничество внутри страны и за рубежом.

2.4.6. Неадекватные корректирующие меры

85. Когда выясняется, что бенефициар ГЗИ/РЗИ искажил свою истинную личность, источник средств/богатства или скрыл свою связь с преступным сообществом или деятельностью, как правило существует не так много процедур, позволяющих приостановить выдачу визы или отозвать визу, вид на жительство или паспорт. То же самое касается ситуаций, когда владелец документа, выданного по программе ГЗИ/РЗИ, занимается преступной деятельностью после получения нового удостоверения личности.
86. Правовые и нормативные ограничения были отмечены как препятствие для лишения гражданства, когда выясняется, что инвестор злоупотребляет своим гражданством или совершил несвязанное с ним преступление. Еще одной проблемой, отмеченной участниками проекта, является невозможность физически изъять паспорт, особенно если заявитель никогда не проживал в юрисдикции, выдавшей его. Это вызывает беспокойство, поскольку финансовые учреждения, а также провайдеры корпоративных услуг за пределами юрисдикций, предлагающих ГЗИ, могут не иметь возможности идентифицировать аннулированный паспорт так, как это могут сделать иммиграционные власти в международных аэропортах. Например, одна юрисдикция, в которой действует программа ГЗИ, отметила, что в большинстве случаев они не смогли изъять отозванные паспорта и, следовательно, не имеют возможности гарантировать, что владельцы паспортов больше не будут представлять их как достоверное подтверждение личности.

3. Другие финансовые преступления, связанные с программами ГЗИ/РЗИ

3.1. Незаконные средства, полученные в результате злоупотребления программами ГЗИ/РЗИ

3.1.1. Инвестиционное мошенничество и связанные с ним схемы

87. Финансовые менеджеры и агенты по недвижимости, особенно те, которые участвуют на стадии подачи предварительной заявки, создали мошеннические инвестиционные схемы. Фальшивые инвестиционные и мошеннические схемы могут показаться привлекательными для потенциальных заявителей, которые сталкиваются с препятствиями при переводе значительных объемов наличных денег в другие юрисдикции.

Мошенничество с инвестициями в недвижимость

88. Инвестиции в недвижимость создают ряд рисков для программ ГЗИ/РЗИ. Одна из уязвимостей, с которой сталкиваются программы, которые допускают недвижимость в качестве соответствующего инвестиционного требования, заключается в том, что она подвержена завышенной или заниженной оценке. Недвижимость уже давно стала желательным средством хранения богатства, полученного преступным путем, и поэтому этот класс инвестиций особенно привлекателен как для отмывания денег, так и для хранения богатства после того, как средства отмыты. Наиболее распространенные формы угроз включают две широкие категории: завышение стоимости и мошенничество.

Завышение стоимости

89. Заявитель приобретает имущество, стоимость которого завышена, а затем получает разницу от фактической стоимости обратно от продавца. Аналогичные подходы могут быть применены и к завышенной стоимости аренды, когда программы допускают арендную деятельность в качестве инвестиционного действия, отвечающего критериям.

Пример 3.1. Использование программы ГЗИ для покупки зарубежной недвижимости

Цена, уплаченная иностранными инвесторами за покупку недвижимости с целью получения кипрского гражданства, значительно превышала ее предполагаемую рыночную стоимость. Эта более высокая уплаченная цена соответствовала положениям программы гражданства за инвестиции. Средства были переведены со счета в иностранном банке на счет местного застройщика. Впоследствии было установлено, что застройщик (продавец) вернул часть средств на счет в иностранном банке обратно иностранному инвестору. Таким образом, иностранный инвестор фактически вложил меньшую сумму, чем требовалось по программе ГЗИ.

Источник: Кипр

90. Одна юрисдикция отметила, что после собственного анализа своей программы ГЗИ она разработала руководство о том, что недвижимость может быть приобретена заявителем по программе ГЗИ только один раз и что недвижимостью не может владеть и она не может быть зарегистрирована на юридическое лицо, которое принадлежит или контролируется заявителем или его/ее ближайшими родственниками.

Пример 3.2. Кейс: Завышенная оценка стоимости аренды, когда программы допускают арендную деятельность в качестве соответствующей инвестиции

Несколько объектов недвижимости были куплены по низким ценам греческими компаниями по недвижимости (менее 100 000 евро), а затем перепроданы исключительно иностранным покупателям, которые стремились получить вид на жительство. Минимальный порог средств инвестирования для получения вида на жительство составляет 250 000 евро. Впоследствии покупатели сдали недвижимость в аренду компании-продавцу на условиях многолетней аренды по ценам (арендной плате), которые были намного выше, чем преобладающие условия на рынке аренды, даже в районах, где цены на аренду были высокими. Предполагается, что таким образом компания по недвижимости возвращала инвестору оплату за недвижимость.

Источник: Греция

Пример 3.3. Кейс: Мошенничество с недвижимостью

Греческие власти обнаружили схему с использованием двух связанных между собой агентов по недвижимости, нацеленную в первую очередь на китайских инвесторов. В этой схеме инвестиционные средства фактически никогда не переходили от инвесторов к компаниям по недвижимости. Вместо этого компании по недвижимости имитировали сделки по инвестированию в недвижимость без какого-либо реального перевода средств. Это было сделано одним агентом по недвижимости, выписавшим банковский чек, который был выдан путем дебетования со счета либо компании-продавца, либо другой компании по недвижимости, контролируемой теми же профессиональными посредниками. Затем каждый чек использовался для оформления договоров купли-продажи. В дальнейшем чек либо аннулировался, если он был выдан самой компанией-продавцом, либо исполнялся путем зачисления средств на счет продавца и списания средств со счета другой компании, контролируемой первой.

Греческие власти выявили аналогичный случай, когда иракские граждане приобрели недвижимость, чтобы получить право на получение вида на жительство. После получения разрешения инвесторы перепродали недвижимость другим иракским заявителям. При каждой покупке присутствовали одни и те же законные представители, и ПФР Греции заметило присутствие организованных групп, организующих этот вид злоупотреблений.

Источник: Греция

Пример 3.4. Кейс: Инвестирование в незаконные проекты

Инвесторы инвестируют в строительные проекты, и в дальнейшем их средства либо незаконно присваиваются, либо вообще не направляются на финансирование проектов. Например, в Сент-Китс и Невисе застройщики собирали средства у инвесторов, но взамен либо оставили проект незавершенным, либо вообще не приступили к работе над проектом. В ответ Сент-Китс и Невис ввел политику условного депонирования (эскроу-счета). Тогда Сент-Китс и Невис смог обеспечить мониторинг всех необходимых средств и согласование использования средств из программы с развитием проекта.

Источник: Сент-Китс и Невис

Мошенничество с бизнес-инвестициями

91. Некоторые программы ГЗИ/РЗИ требуют от заявителей либо инвестировать в местный бизнес, либо открыть его. Когда программы чрезмерно фокусируются на сумме вложенных денег, а не на том, чего достигают эти инвестиции, инвестиции, размещенные в частном бизнесе, могут стать уязвимыми для множества мошеннических действий как против программы, так и против заявителя. Это особенно актуально, поскольку пользователи программы могут быть не знакомы с бизнес-средой в юрисдикции, выпустившей программу, и не знать о бизнес-нормах или не иметь достаточного понимания того, какой должна быть реалистичная норма прибыли применительно к экономике этой страны.
92. Мошенничество может включать в себя схемы обмана программы ГЗИ/РЗИ путем уменьшения суммы вложенных денег ниже той, которая предусмотрена программой, с помощью таких методов, как искусственное завышение стоимости приобретаемых акций/активов компании или с помощью схем денежной карусели, где одни и те же деньги вкладываются неоднократно разными инвесторами (более подробно описано ниже).
93. Также, мошенничество может быть просто направлено на получение прибыли путем обмана богатых людей, которые могут быть не знакомы с местной бизнес-средой, для кражи денег заявителей. Здесь может использоваться широкий спектр схем мошенничества, включая схемы финансовой пирамиды или через прямое хищение средств инвесторов. Иногда мошенничество с бизнес-инвестициями может одновременно содержать элемент мошенничества как против программы, так и против заявителя.

Мошеннические/фиктивные инвестиции через «денежные карусели»

94. Еще одной формой мошеннической инвестиционной деятельности, выявленной участниками проекта, является роль практикующих юристов в создании схем денежных каруселей. Управляющие активами могут разрабатывать схемы, в которых создаются искусственные инвестиционные возможности, чтобы создать впечатление соответствия требованиям программы, но при этом настоящая инвестиционная деятельность никогда не происходит. Этот вид деятельности также создает значительный потенциал для содействия более широкой деятельности по отмыванию денег со стороны организаторов таких мошеннических инвестиционных схем.
95. Схема «денежной карусели» относится к той практике, когда управляющие активами создают фиктивные инвестиционные схемы, которые за определенную плату позволяют повторно использовать одни и те же средства разными заявителями в целях получения ГЗИ или РЗИ. В этих схемах средства, предоставленные управляющим активами, формально поступают на имя заявителя (хотя в действительности заявитель никогда не будет иметь никакого контроля над какими-либо средствами или объектом инвестирования), а затем быстро переводятся обратно посредством сложной и непрозрачной серии корпоративных соглашений и транзакций с использованием групп компаний, которые также в конечном итоге контролируются организующими такие схемы управляющими активами или их партнерами. По таким схемам средства обычно в конечном итоге

ге выводятся за границу. Как только деньги будут фактически выведены из поля зрения стран, реализующих программу, эти же средства можно будет одолжить следующему заявителю на визу. Если программа ГЗИ/РЗИ запрещает использование кредитов в соответствующих инвестиционных программах, оператор схемы может использовать определенные методы для того, чтобы скрыть/замаскировать предоставление средств заявителю, например, формально предоставляя кредит члену семьи и/или компании, которое затем может передать эти средства заявителю.

96. Злоумышленники злоупотребляли программами ГЗИ/РЗИ с помощью этого метода на протяжении десятилетий, и он остается постоянной угрозой для программ, ориентированных на инвестиции в частный сектор. Первый пример такого типа угроз наблюдался в Соединенных Штатах еще в 2001 году. В том случае два человека были привлечены к ответственности за иммиграционное мошенничество, мошенничество с использованием электронных средств связи, налоговое мошенничество и отмыwanie денег в рамках схемы, которая неоднократно пропускала деньги через теневую схему, связанную с предоставлением займов. Преступники использовали подставные компании в США и на Багамах, чтобы создать впечатление, будто их клиенты вложили 500 000 долларов США в американские компании, хотя на самом деле таких реальных инвестиций не было. Вместо этого операторы схемы принимали суммы в сотни тысяч долларов от каждого заявителя и незаконно присваивали эти средства для поддержания своей мошеннической схемы и личного использования, в результате чего заявители в конечном итоге потеряли почти все деньги, вложенные в схему, что составляет почти 21 миллион долларов США в виде незаконно присвоенных средств.

Пример 3.5. Кейс: Схема «денежной карусели»

Великобритания выявила несколько мошеннических инвестиционных схем, целью которых было имитировать инвестиции за определенную плату. В одном случае муж и жена позволила заявителям по программе РЗИ имитировать инвестиции в Великобританию на сумму 1 миллион фунтов стерлингов. Организаторы схемы сделали это, взяв займы у одной британской кредитной компании, контролируемой мужем, при условии, что средства будут переданы другой британской компании, контролируемой женой. Британская компания, получившая инвестиции, затем инвестировала полученные средства в компании за пределами Великобритании. Ни в одном случае заявители по программе никогда по-настоящему не контролировали средства. Эта услуга предоставлялась заявителям за плату в размере 200 000 фунтов стерлингов за каждого заявителя.

Более поздняя аналогичная схема имитировала инвестиции в размере 2 миллионов фунтов стерлингов за комиссию в размере 400 000 фунтов стерлингов. Управляющий активами использовал сложную серию транзакций между офшорными и оншорными компаниями, которые все контролировались менеджерами фирмы по управлению активами и их доверенными лицами, чтобы создать впечатление инвестиций в Британские компании со стороны заявителей. На практике управляющий активами просто перевел средства между оншорными и офшорными компаниями, при этом заявитель никогда не вносил в схему более 400 000 фунтов стерлингов в качестве платы за обслуживание. Когда управляющий активами - управляющий этой схемой, был проверен регулирующим органом, у фирмы также были обнаружены серьезные недостатки в системе контроля за отмыwанием денег.

Источник: Великобритания

Пример 3.6. Кейс: Отмывание средств с участием обманутых инвесторов

В ноябре 2017 года адвокат признал себя виновным в федеральном мошенничестве и отмывании денег с участием в многоуровневой схеме, в ходе которой было собрано более 50 миллионов долларов США от иностранных инвесторов, стремившихся получить «грин-карты» через визовую программу EB-5. Адвокат призналась, что воспользовалась визовой программой EB-5, которая обеспечивает законное постоянное место жительства – широко известное как «Зеленая карта» – иностранным гражданам, которые инвестируют не менее 500 000 долларов США в местный бизнес, создающий 10 новых рабочих мест в Америке.

Прокурор признал, что большая часть денег, полученных инвестиционной компанией от преимущественно китайских инвесторов, была либо украдена заговорщиками, либо возвращена иностранным гражданам. Это подорвало один из основных принципов программы EB-5, поскольку деньги фактически не были инвестированы в Соединенные Штаты и не привели к созданию 10 новых американских рабочих мест с полной занятостью, как того требует программа.

Адвокат также признала, что она обманным путем использовала сотни тысяч долларов из фондов инвесторов EB-5 для покупки домов на свое имя, включая жилую недвижимость стоимостью почти 1 миллион долларов США каждый.

Источник: США

97. Имели место также случаи, когда иммиграционные агенты и/или управляющие активами намеренно поощряли заявителей занять у них часть искомых средств по схеме целевого кредита в нарушение правил программы. Если у заявителя украдут часть инвестиций, он вряд ли обратится к властям из-за риска потери визы, хотя он и может обратиться в суд, если ему будет отказано в визе.

3.2. Нерегулируемые денежные переводы

98. Некоторые заявители при содействии финансовых менеджеров и компаний по недвижимости использовали методы трансграничного перемещения наличных денег, которые указывают на использование нерегулируемой банковской деятельности, неформальных сетей перевода денег и ценностей, а также дробления сумм.
99. Хотя мотивация к использованию нерегулируемых и незаконных способов трансграничного перемещения денежных средств для большинства участников может быть направлена в первую очередь на уклонение от контроля за перемещением наличной валюты на границе, существует риск, что это может использоваться и для сокрытия дополнительных и более существенных финансовых преступлений.
100. Использование незаконных/нерегулярных методов трансграничного перемещения денежных средств не позволяет отследить движение средств от источника до места назначения. Это означает, что финансовым учреждениям особенно сложно точно установить истинное происхождение и, следовательно, легитимность денег, когда они возвращаются в регулируемую финансовую систему, если они были перемещены с использованием нерегулируемых методов перевода.
101. Программы инвестиционной миграции могут предоставить злоумышленникам широкое прикрытие для трансграничных сделок. Многие программы активно поощряют заявителей инвестировать именно в те активы, которые являются желательным хранилищем богатства для преступников, например, в собственность и корпоративные ценные бумаги. Таким образом, четкое обязательство выполнять требования правительства может быть использовано в качестве отличного обоснования для преступника для совершения им крупных трансграничных транзакций, которые выходят за рамки обычной деятельности, ожидаемой от профиля клиента, и которые могли бы вызвать подозрение и подать риск-сигналы.

Пример 3.7. Кейс: Неофициальные/нерегулируемые международные денежные переводы

ПФР Бангладеш установило, что значительное количество граждан Бангладеш использовали широкий спектр программ РЗИ и ГЗИ в Азии, Европе, Северной Америке и странах Карибского бассейна, но не имело сведений о том, что они когда-либо декларировали соответствующий перевод необходимых средств из Республики Бангладеш (как того требует законодательство Республики Бангладеш). По оценкам властей Республики Бангладеш, средства выводятся из страны для финансирования заявок с использованием незаконных неформальных/нерегулируемых методов контрабанды наличных денег. Республика Бангладеш отмечает, что независимо от того, было или нет происхождение средств законным, такой способ перевода денежных средств сам по себе является правонарушением в соответствии с законодательством ПОД Республики Бангладеш.

Власти Республики Бангладеш также сообщают о примерах трансграничной контрабанды наличных денег, используемых для финансирования заявок на инвестиционную миграцию в другой юрисдикции, которые были получены преступным путем от крупномасштабного мошенничества в стране.

Источник: Бангладеш

Пример 3.8. Использование агентств по недвижимости и иностранных операторов денежных переводов

В ряде случаев инвесторы использовали для приобретения недвижимости средства, полученные за счет поступающих иностранных денежных переводов от третьих физических или юридических лиц, не имевших очевидного отношения к покупателю. Поэтому было крайне сложно определить фактическое происхождение денежных переводов. В некоторых из этих случаев офшорная компания Гонконга отправляла денежные переводы инвесторам, получившим вид на жительство, которые не были связаны друг с другом. Было замечено, что в этих случаях все покупки недвижимости осуществлялись через одну и ту же риэлтерскую компанию.

Источник: Греция

3.3. Виртуальные активы и инвестиционная миграция

102. Этот проект выявил наличие некоторой информации, позволяющей предположить, что программы ГЗИ/РЗИ оказываются привлекательными для тех, кто пытается обойти национальные требования в отношении работы с виртуальными активами или получить доступ к поставщикам услуг виртуальных активов (ПУВА), используя законные, измененные псевдонимы. Несколько маркетинговых агентств открыто рекламируют желательность использования программ ГЗИ/РЗИ и связанных с ними документов (вид на жительство, паспорт) как средства, позволяющего пользователям обойти требования своей юрисдикции в отношении работы с виртуальными активами. В некоторых случаях такая программа может предложить получить онлайн-учетные данные, а не другие права, предоставляемые в традиционных программах ГЗИ/РЗИ, которые могут использоваться для прохождения процедуры регистрации у ПУВА. Кроме того, использовать законный, но измененный псевдоним, связанный либо с юрисдикцией проживания или с гражданством пользователя, либо с именами или другими идентификаторами, как в случаях «обеления» личных данных, описанных выше, можно также для завершения процедур регистрации у ПУВА и их использования в виртуальной экосистеме. Такая практика в сочетании со слабыми или отсутствующими требованиями по ПОД/ФТ у многих ПУВА может дать киберпреступникам, в том числе лицам, занимающимся отмыванием денег, особые преимущества в достижении большей анонимности и может помочь скрыться от обнаружения.

Пример 3.8. Виртуальные активы и программа ГЗИ

Было установлено, что основатель криминального рынка даркнета получил паспорт в рамках программы ГЗИ Антигуа и Барбуды для себя и своей супруги.

Несмотря на получение документа ГЗИ Антигуа и Барбуды и приобретение недвижимости в стране, преступник не проживал на Антигуа и Барбуде, а фактически базировался в Таиланде и Канаде. Было известно, что заявитель создал и переместил свое богатство посредством приобретения виртуальных активов и совершения транзакций, связанных с его рынком даркнета, которые затем использовались для приобретения недвижимости по всему миру.

Источник: Антигуа и Барбуда

4. Коррупция, целостность и налоговые риски, связанные с программами ГЗИ/РЗИ

4.1. Коррупция в программах ГЗИ/РЗИ

4.1.1. Уязвимости, связанные с разработкой программы

103. Программы ГЗИ/РЗИ с недостаточной прозрачностью, подотчетностью и надзором подвергаются риску трансграничной коррупции, включая взяточничество и мошенничество. Сюда входят риски, связанные со злоупотреблением программами по сокрытию средств, полученных в результате коррупционной деятельности, а также риски избежания конфискации средств и судебного преследования в юрисдикциях страны происхождения. Например, хотя программа ГЗИ на Мальте и подлежит четырехуровневой процедуре комплексной проверки, выяснилось, что три богатых человека с сильными политическими связями в своих странах получили мальтийское гражданство в 2016 году, что вызвало сомнения в эффективности системы и уровне свободы действий, которые были доступны правительственным чиновникам в определенных случаях¹⁴. Мальтийские власти впоследствии обновили свой режим, исключив эту свободу действий из процесса подачи заявлений.
104. Непрозрачные структуры управления также могут повысить риск коррупции и взяточничества, например, предлагая взятки и другие неправомерные преимущества в обмен на ускорение и облегчение государственными должностными лицами процессов подачи заявок на получение ГЗИ/РЗИ. Эти риски применяются на протяжении всего жизненного цикла ГЗИ/РЗИ – от тех лиц и организаций, которые разрабатывают и реализуют такие программы, тех, кто их содействует, и тех, кто подает на них заявки. Привлечение посредников увеличивает коррупционный риск программ ГЗИ/РЗИ. Поскольку в экосистеме работает лишь небольшое количество фирм с непрозрачной структурой собственности, риск коррупции еще больше возрастает, а способность правительств противостоять этому риску еще больше усложняется.
105. Без четких и прозрачных рамок подотчетности и управления программами и доходами ГЗИ, существует высокий риск незаконного присвоения или нецелевого использования средств, инвестированных и собранных в рамках программ ГЗИ/РЗИ. В главе 5 излагаются потенциальные меры по смягчению последствий и примеры передовой практики по усилению управления программами ГЗИ/РЗИ на основе Рекомендации ОЭСР 2017 года по общественной добросовестности, в которой подчеркивается важность эффективной подотчетности для предотвращения коррупции и содействия обеспечению общественной добросовестности и целостности, в том числе посредством надежной внутренней политики управления рисками и контроля, а также внешнего надзора¹⁵. В ней также учитываются положения КПК ООН и делается упор на уроки, извлеченные в борьбе с иностранным взяточничеством с момента вступления в силу в 1999 году Конвенции ОЭСР по борьбе со взяточничеством и Рекомендаций по борьбе со взяточничеством 2021 года, которые подчеркивают важность межведомственного и международного сотрудничества в борьбе с трансграничной коррупцией, а также важность взаимодействия с частным сектором с четкими ожиданиями в отношении мер и механизмов обеспечения антикоррупционного соответствия¹⁶.

4.1.2. Уязвимости, связанные с реализацией программ

106. Существует множество рисков, которые могут возникнуть в результате неэффективной работы или реализации программ ГЗИ/РЗИ. Как указано в разделе выше, конструкция программы может создавать присущие ей уязвимости, но даже хорошо разработанная программа может столкнуться с проблемами при реализации.

¹⁴ Transparency International и Global Witness (2018), Европейский побег, В мрачном мире золотых виз, https://images.transparencycdn.org/images/2018_report_GoldenVisas_English.pdf

¹⁵ See: www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/

¹⁶ See: www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm

107. Как отмечалось ранее в настоящем отчете, даже там, где органы государственного сектора участвуют в процессе проверки заявителей, они сталкиваются с трудностями при адекватной проверке личности заявителей и источника их благосостояния. Проблемы усугубляются, когда программе не хватает ресурсов. Кроме того, поскольку программы конкурируют за инвестиционные средства, на власть может оказываться давление с требованием сократить время обработки заявок или упростить предъявляемые к заявителям «обременительные» требования.
108. Эти проблемы часто усугубляются отсутствием внутреннего контроля и мер внутреннего аудита для обеспечения того, чтобы программы ГЗИ/РЗИ работали по назначению. Это включает в себя как слабую систему управленческой подотчетности и внутреннего контроля, с одной стороны, так и отсутствие системного анализа рисков со стороны подразделения, независимого от оперативной функции, с другой. Для обеспечения того, чтобы программы ГЗИ/РЗИ работали под эффективным внутренним контролем, требуется множество участников. На правительственном уровне функция центральной гармонизации обеспечивает согласованность общегосударственной политики внутреннего контроля и управления рисками. На институциональном уровне политика и процессы внутреннего контроля дают руководству разумную уверенность в том, что организация достигает своих целей и эффективно управляет рисками. Хотя эти функции обеспечения качества необходимы для предотвращения мошенничества, они также необходимы для большей подотчетности, лучшего управления и экономической эффективности¹⁷.
109. Кроме того, правительства, разрабатывающие и реализующие программы ГЗИ/РЗИ, должны гарантировать, что правительственные учреждения, выполняющие эти программы, и агентства, ответственные за их надзор, эффективно сотрудничают и имеют достаточные ресурсы для предотвращения неправомερных действий. В Рекомендации ОЭСР по борьбе со взяточничеством 2021 года говорится, что правительство должно обеспечить наличие институциональных рамок для обеспечения соблюдения иностранных законов о взяточничестве и международного сотрудничества, а также наличие ресурсов для выполнения этих обязанностей. Аналогичным образом, Рекомендация по борьбе со взяточничеством 2021 года содержит рекомендации для компаний по предотвращению взяточничества за рубежом в их бизнесе. Она призывает правительства поощрять компании обеспечивать регулярный мониторинг и переоценку рисков, распределять ресурсы для обеспечения соответствия требованиям и обеспечивать постоянную эффективность программы или мер внутреннего контроля, этики и соблюдения требований¹⁸.
110. Отсутствие ясности и разделения ролей между государственными и частными субъектами порождает риск проникновения частных интересов в разработку и реализацию программ ГЗИ/РЗИ. Например, одна фирма, которая отвечала за реорганизацию программы ГЗИ в странах Карибского бассейна, выступала в качестве единственного инициатора, а также утверждала, что сыграла важную роль в лоббировании предоставления безвизового доступа в ЕС для бенефициаров программы. Независимо от правдивости этого утверждения, учитывая, что фирма представляла не только государственные интересы, но и отдельных клиентов, которые могли получить выгоду от программы, этот пример иллюстрирует потенциал серьезных конфликтов между государственными и частными интересами при реализации программ ГЗИ/РЗИ. Таким образом, важно обеспечить, чтобы разработка программ не давала субъектам частного сектора, участвующим в процессе ГЗИ/РЗИ, бесконтрольных прав, а также чтобы риски, связанные с потенциальными, предполагаемыми или реальными конфликтами интересов, эффективно оценивались, рассматривались и управлялись при реализации программы (см. также главу 2.2.7).
111. В юрисдикциях, где ГЗИ/РЗИ генерирует значительный поток доходов, частные интересы могут попытаться повлиять на политиков или профинансировать их в пользу программ ГЗИ/РЗИ. Например, частные фирмы, занимающиеся продвижением программ ГЗИ/РЗИ, могут стремиться повлиять на результаты избирательных кампаний, в том числе с помощью пожертвований потенциальных бенефициаров. Хотя лоббирование является законной частью политического

¹⁷ См.: www.oecd.org/corruption-integrity/reports/oecd-public-integrity-handbook-ac8ed8e8-en.html

¹⁸ Другие вопросы, включенные в Рекомендацию по борьбе со взяточничеством 2021 года, которые может быть полезно рассмотреть в контексте ГЗИ/РЗИ, включают усиление защиты лиц, сообщающих информацию, расследование и судебное преследование по делам, затрагиваемым несколькими юрисдикциями, внесудебные решения и стимулирование соответствующего поведения в частном секторе.

процесса и процесса принятия решений, общие меры по обеспечению прозрачности лоббирования и политического финансирования могут способствовать выявлению/расследованию таких случаев. Регулирование лоббирования и политического финансирования может помочь гарантировать, что частные интересы не будут оказывать неправомерное влияние на политические решения, касающиеся программ ГЗИ/РЗИ, и тем самым повысить доверие граждан к решениям правительства¹⁹.

Пример 4.1. Кейс: Коррупционер стремится получить паспорт ГЗИ

ПФР Мальты получило сообщение о зарегистрированной на Мальте компании (Компания А), выступавшей в качестве брокера при продаже нефтяной вышки, которой управлял человек, не имеющий опыта работы в нефтегазовой отрасли. В сделке участвовала известная группа иностранных энергетических компаний, расположенных в разных юрисдикциях, в которой в качестве сторон сделки участвовали два иностранных ПДЛ, использующих компанию А в качестве посредника. ПФР обнаружило, что один из ПДЛ, участвовавших в сделке, также находился в процессе подачи заявления на получение гражданства через национальную программу ГЗИ. Дальнейшее расследование показало, что этот субъект находился под следствием по подозрению в коррупции в стране своего происхождения и что его активы были заморожены в третьих странах. Впоследствии этому человеку было отказано в заявке на участие в программе ГЗИ, а лица, причастные к подозрительной сделке с нефтяной установкой, были привлечены к ответственности за отмывание денег и коррупционные преступления со стороны властей Мальты.

Источник: Мальта

Пример 4.2. Кейс: Коррупция и асимметричные методы денежных переводов

Физическое лицо получило средства от номинального лица коррупционера (мужа) для подачи заявления на визу по программе РЗИ. Корруптированное номинальное лицо, которое представляло собой первоначальный источник средств, было вовлечено в расследование о взяточничестве, связанном с служебными преступлениями, и чье богатство не соответствовало доходам. Понятно, что при трансграничном переводе средств, использованных при подаче заявления на получение визы, средства первоначально были отмыты посредством покупки банковских продуктов по управлению активами в банке в Китае, а затем были осуществлены трансграничные переводы средств (около 2,75 миллионов юаней или около 300 000 долларов США). Отмывание осуществлялось с помощью нерегулируемого банковского метода в стиле «хавала».

Источник: Китай

¹⁹ ОЭСР (2021), Лоббирование в 21 веке: прозрачность, честность и доступ, Издательство ОЭСР, Париж, <https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en>

4.2. Добросовестность/целостность и репутационные риски для юрисдикций выдающих

4.2.1. Экономические выгоды не реализованы

112. Доходы от программ ГЗИ стали большими и подвержены значительной неопределенности и волатильности²⁰. Экономический спад конца 2000-х годов и кризис недвижимости в нескольких странах побудили многие юрисдикции реализовать программы ГЗИ и РЗИ, ориентированные на недвижимость, в попытке поддержать рынок недвижимости. В связи с установлением высоких порогов покупки недвижимости РЗИ затронул определенные сегменты рынка недвижимости и вызвал обеспокоенность по поводу искажения рынка недвижимости и негативного влияния на доступность для жителей аренды и покупки недвижимости. Многие страны с тех пор повысили пороговые значения или прекратили инвестиции в недвижимость. Минимальные требования к физическому присутствию снизили потенциальную выгоду от потребления. Аналогичным образом, страны, в которых доступ к кредитам сократился, а стоимость государственных и частных займов увеличилась, также ввели программы РЗИ в финансовые активы, хотя их спрос был ограниченным. Репутационные риски, связанные с программами ГЗИ, также могут оказывать негативное влияние на корреспондентские банковские отношения²¹. В целом существует обеспокоенность тем, что выгоды от инвестиций концентрируются среди нескольких участников и секторов, а не распыляются, что побуждает более тщательно оценивать затраты по отношению к преимуществам. Существует обеспокоенность по поводу финансовых затрат, связанных с проживанием бенефициаров ГЗИ, которые имеют наряду со своими иждивенцами и потомками полный доступ к системе социального обеспечения и образования. Совсем недавно разрушительное воздействие COVID-19 на туризм заставило несколько зависимых от туризма стран искать альтернативные источники дохода через программы ГЗИ/РЗИ. Зависимость от нестабильных и неопределенных программ ГЗИ/РЗИ для финансирования текущих расходов может стать основным источником уязвимости²².
113. Страны, предлагающие программы ГЗИ/РЗИ, которые считаются или воспринимаются более уязвимыми для злоупотреблений из-за слабого процесса проверки, политического вмешательства или плохой подотчетности, могут негативно повлиять на их репутацию и авторитет на международной арене. Они также могут поставить под угрозу возможность своих граждан и резидентов путешествовать в ряд стран без визы.

4.2.2. Риски, связанные с зонами безвизового режима и свободного передвижения

114. Использование программ ГЗИ/РЗИ в качестве средства доступа в третьи страны может привести к приостановке безвизового режима и даже подорвать международные отношения. В некоторых случаях безвизовый режим может быть приостановлен из-за опасений по поводу комплексной проверки (которая может иметь более широкие макроэкономические и социальные последствия даже для граждан по рождению, а не только для тех, кто приобретает гражданство через программы ГЗИ). Даже если необходимые меры полностью соблюдаются, реакция со стороны других членов зоны свободного передвижения все равно может быть. Если получатели ГЗИ получают право на место жительства в третьей юрисдикции и будут пользоваться равным доступом к рынку труда и социальным льготам с гражданами третьей юрисдикции, это может нарушить наднациональные соглашения. Например, в Европейском Союзе бенефициары ГЗИ могут поселиться в любой стране ЕС при условии соблюдения соответствующих условий проживания в законодательстве ЕС, а также получать льготные тарифы на обучение и доступ к социальному обеспечению, если они имеют на это право.

²⁰ См. МВФ, Восточно-Карибский валютный союз, Дискуссии по общей политике (2019 г.), пара. 14, page 12, available at www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2020/English/1ECCEA2020001.ashx.

²¹ МВФ, Вануату, консультации по Статье IV (2023 г.) Вануату: Консультации по Статье IV 2023 г., пресс-релиз; Отчет персонала; и заявление исполнительного директора Вануату, www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/03/20/Vanuatu-2023-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-по-531181.

²² См. МВФ, Сент-Китс и Невис, Консультации по Статье IV (2023 г.), www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2023/English/1KNAEA2023002.ashx.

4.3. Налоговая прозрачность

4.3.1. Автоматический обмен налоговой информацией

115. Общий стандарт отчетности (CRS) для автоматического обмена налоговой информацией был разработан ОЭСР в 2014 году в ответ на поручение «Большой двадцатки» по борьбе с трансграничным уклонением от уплаты налогов и повышению международного налогового законодательства. CRS призывает юрисдикции собирать информацию о финансовых счетах от финансовых учреждений в своей юрисдикции и автоматически обмениваться этой информацией с юрисдикциями налогового резидентства владельцев счетов на ежегодной основе. С этой целью CRS содержит ряд требований по комплексной проверке клиентов, в частности, касающихся идентификации бенефициарных владельцев, основанных на рекомендациях ФАТФ 10, 24 и 25. С момента своего создания CRS добилась поразительного успеха в продвижении глобальной прозрачности в налогообложении: более 110 юрисдикций теперь ежегодно обмениваются информацией.

4.3.2. Потенциальные риски для налоговой прозрачности

116. Учитывая этот потенциальный риск, ОЭСР проанализировала более 100 программ ГЗИ/РЗИ, 22 из которых в настоящее время идентифицированы как потенциально представляющие высокий риск для целостности CRS. ОЭСР определяет: «Хотя программы ГЗИ/РЗИ позволяют людям получать гражданство или права на жительство за счет местных инвестиций или за фиксированную плату, их также можно использовать не по назначению для сокрытия активов в офшорах и уклонения от отчетности в соответствии с CRS. Национальные удостоверения личности и другая документация, полученная в рамках программ ГЗИ/РЗИ, может быть использована неправомерно для сокрытия истинной юрисдикции налогового резидентства человека. Это может привести к неточной или неполной отчетности в соответствии с CRS, если физические лица не раскрывают финансовым учреждениям все юрисдикции, в которых они имеют налоговое резидентство, и ложно заявляют о своем резидентстве в юрисдикции с низким налогообложением или его отсутствием. Такой сценарий может возникнуть, когда физическое лицо заявляет, что является резидентом для целей налогообложения в юрисдикции ГЗИ/РЗИ, предоставляя своему финансовому учреждению подтверждающую документацию, выданную в рамках программы ГЗИ/РЗИ, например, свидетельство о месте жительства, удостоверение личности или паспорт, но фактически не проживает или находится не только в юрисдикции ГЗИ/РЗИ.
117. Программы ГЗИ/РЗИ считаются потенциально высокорисковыми для целей уклонения от уплаты налогов, если они предоставляют налогоплательщику доступ к низкой ставке подоходного налога с физических лиц по оффшорным финансовым активам, а также не требуют значительного физического присутствия в юрисдикции. Это основано на понимании того, что большинство людей, использующих программы ГЗИ/РЗИ для обхода налоговой отчетности, хотят избежать подоходного налога на свои оффшорные финансовые активы, находящиеся в юрисдикции ГЗИ/РЗИ, но при этом не хотят коренным образом менять свой образ жизни и покидать свою первоначальную юрисдикцию проживания, чтобы переехать в юрисдикцию ГЗИ/РЗИ.
118. Все программы ГЗИ/РЗИ представляют высокий риск использования для обхода международного обмена налоговой информацией в рамках CRS. ОЭСР стремится поддерживать на своем веб-сайте актуальную информацию о потенциально рискованных программах ГЗИ/РЗИ, чтобы финансовые учреждения могли полагаться на нее при рассмотрении вопроса о том, есть ли у них основания подозревать, что заявления, касающиеся личности клиента или юрисдикции его проживания, могут быть неверным или ненадежным²³.

²³ См. www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/residence-city-by-investment/.

5. Потенциальные меры реагирования и примеры передовой практики

119. В настоящем отчете основное внимание уделяется выявлению рисков отмывания денег и связанных с ними рисков финансовых преступлений в программах ГЗИ и РЗИ по всему миру. Несмотря на то, что в целом существует общее понимание этих рисков, слабая или неравномерная реализация мер реагирования на риски способствует составлению общего риск0-профиля этих программ. Поэтому существует необходимость предоставления юрисдикциям более практических советов и примеров эффективных мер по обеспечению регулирования и реализации программ ГЗИ и РЗИ с эффективным надзором, для сдерживания и выявления злоумышленников, использующих эти программы в преступных целях, включая отмывание денег.
120. Рекомендации ФАТФ устанавливают комплексную систему мер ПОД/ФТ, которые юрисдикции должны применять для эффективного противодействия ОД и ФТ. Передовая практика, включенная в этот раздел, основана на примерах стран, представленных юрисдикциями, обсуждениях с государственным сектором на Совместном совещании экспертов ФАТФ 2023 года и Консультативном форуме частного сектора ФАТФ, а также на основе имеющейся в общем доступе информации о неправомерном использовании программ. ФАТФ и ОЭСР определили конкретные области, где эффективная реализация мер, имеет решающее значение, в том числе:
- ответственность и контроль,
 - адекватный уровень проверки,
 - постоянный мониторинг и
 - корректирующие меры.
121. Не существует единого решения или меры по устранению рисков в этих секторах, и взаимные оценки ФАТФ показывают, что системы, сочетающие один или несколько подходов, часто более эффективны, чем системы, основанные на одном подходе. Эти методы специфичны для программ ГЗИ и РЗИ, и связанных с ними операций и ни в коем случае не являются исчерпывающими. Таким образом, юрисдикции могут учитывать уникальные риски, с которыми сталкивается отдельная программа, и применять эти методы, где это необходимо, которые всегда следует рассматривать в контексте. Передовые практики, подобные тем, которые перечислены ниже, могут разрабатываться или комбинироваться друг с другом, а также могут совершенствоваться в дальнейшем посредством государственно-частного партнерства в рамках циклического, эволюционного процесса, учитывающего уникальные риски и контекст юрисдикции, тип клиента или тип подотчетной организации. Внедрение одного или всех из них не обязательно предотвратит риск, но может сдержать или обнаружить проблемные вопросы по мере их возникновения.

5.1. Меры реагирования на возможное отмывание денег и финансовые преступления

122. Эти усилия требуют общегосударственного подхода к борьбе с коррупцией и обеспечению добросовестности при разработке, реализации и надзоре за программами ГЗИ/РЗИ. Например, национальные фонды, которые управляют поступлениями средств от ГЗИ, требуют четких рамок подотчетности, а также доступа к ключевой информации о программах ГЗИ/РЗИ, такой как количество одобренных заявок и сумма полученных доходов. Более того, информация об использовании средств ГЗИ должна регулярно публиковаться и подвергаться финансовой проверке. Кроме того, изучение вариантов публичного доступа к информации о лицах, которым было предоставлено гражданство или вид на жительство посредством таких программ, могло бы стать средством оказания помощи финансовым учреждениям и другим организациям в их комплексной проверке клиентов²⁴.

²⁴ Команда проекта отметила потенциальные проблемы конфиденциальности, связанные с публичным списком лиц, получивших вид на жительство или гражданство в рамках программ инвестиционной миграции. Эти меры реагирования, определенные командой проекта, представляют собой стратегии, которые юрисдикции могли бы рассмотреть с точки зрения их возможной реализации для оказания помощи в снижении рисков, связанных с этими программами, учитывая конкретные характеристики и особенности конкретной программы.

123. Кроме того, правительства, разрабатывающие программы ГЗИ/РЗИ, должны рассмотреть возможность обеспечения того, чтобы финансовые доходы от программ ГЗИ направлялись через бюджеты стран в виде государственных денег, а не через внебюджетные механизмы, а также обеспечить прозрачность и подотчетность в отношении типов и форм инвестиций (например, государственные облигации, недвижимость, предприятия) и направление о них достоверной информации для целей мониторинга. Прозрачность и подотчетность в отношении типов и форм инвестиций, а также направление достоверной информации о доходах от программ, могут помочь снизить риски финансовых преступлений.

5.1.1. Меры по обеспечению ответственности и надзора

124. Правительствам, выдающим паспорта, рекомендуется делегировать окончательную ответственность за выдачу паспортов конкретному департаменту или агентству. Надзорные органы могут быть наделены полномочиями контролировать все стороны, участвующие в процессе подачи заявок, включая соглашения с сторонними агентами. Уполномоченным органам рекомендуется сохранять достаточные полномочия и независимость для защиты от политического вмешательства в процессы подачи заявок и утверждения. Доступ к записям, связанным с заявлениями и выдачей паспортов, может оказать дополнительную поддержку компетентным органам и способствовать реализации принципов общественного контроля, предусмотренных статьей 12 КПК ООН. Ниже приведен список передовой практики, связанной с регулятивным надзором.

125. Юрисдикциям программ ГЗИ/РЗИ следует рассмотреть возможность назначения конкретного специализированного государственного агентства, государственной корпорации или специализированного операционного подразделения, которое будет нести сквозную ответственность за безопасное повседневное функционирование программы инвестиционной миграции и которое будет подлежать эффективному надзору. Юрисдикциям рекомендуется сохранять этот орган свободным от политического вмешательства, действуя на основе четкого мандата и правовой базы. Организация также должна обладать полномочиями регулировать и контролировать деятельность любых сторонних поставщиков услуг комплексной/надлежащей проверки клиентов, участвующих в программе, а также регулировать деятельность любых представителей заявителей и провайдеров профессиональных услуг, предлагающих услуги по инвестиционной миграции, связанные с программой. Это может включать, помимо прочего, обеспечение того, что:

- Сотрудники имеют соответствующую квалификацию, например, прошли обучение или имеют опыт проведения комплексной проверки клиентов, аудита и рисков или комплаенса.
- Сотрудники надлежащим образом осуществляют встречные проверки, коллегиальные проверки и оказывают взаимную помощь в проверке, гарантируя, что каждое заявление будет рассмотрено несколькими парами глаз, что снижает риски коррупции и обеспечивает наличие гарантий против человеческих ошибок при оценке рисков, особенно во время приема на работу новых/менее опытных сотрудников.
- Ограничение и контроль взаимодействия между кураторами Агентства и агентами для обеспечения прозрачности.
- Агентства имеют право навсегда отстранять отдельных лиц и агентов от участия в программах ГЗИ/РЗИ.
- Соглашения между Агентством и Агентом основаны на фиксированной заработной плате или, если они основаны на комиссионных, могут применяться ограничения на объем заявок, чтобы поощрять ответственную бизнес-практику и препятствовать порочным стремлениям, таким как привлечение клиентов с более высоким риском для достижения целей продаж.
- Выдача паспортов, виз и/или видов на жительство подлежит перекрестной проверке по соответствующим правоохранительным, разведывательным и иммиграционным системам на наличие негативной информации.

- Все выдаваемые документы должны основываться на оригинальном и настоящем имени и месте рождения, чтобы снизить риск «отмывания/обеления» личных данных.
 - Число кандидатов, отвечающих критериям, ограничено, чтобы обеспечить наличие достаточных ресурсов для проверки и снизить риск путем создания культуры, в которой основное внимание уделяется качеству, а не количеству кандидатов.
 - Агентства гарантируют, что время обработки заявления будет достаточным для проведения тщательной проверки биографических данных, а также наличие механизмов по передаче дел в другой режим обслуживания, если они особенно сложны и требуют дальнейших дополнительных медленных запросов.
126. Регулирующие полномочия могут включать окончательное отстранение плохих маркетинговых/иммиграционных агентов в случае ненадлежащего поведения от участия в программах РЗИ/ГЗИ. Исключение операторов программ, уличенных в ненадлежащем поведении, гарантирует удаление злоумышленников из системы.
127. Юрисдикция также не должна предлагать ограниченные по времени инвестиционные предложения со скидкой. Это предотвращает внезапные скачки в количестве получаемых заявлений и позволяет сосредоточиться на качественных заявках, а не на больших объемах. Распродажи со скидками также способствуют так называемой «гонке ко дну» для всех стран с точки зрения ценностей и стандартов. В долгосрочной перспективе такое поведение может нанести вред всем участникам отрасли, включая тех, кто занимается продажами.
128. Могут быть наложены запреты за агрессивный/ненадлежащий маркетинг (например, рекламирующий преимущества финансовой тайны, возможности уклонения от уплаты налогов и обход визовых режимов других стран). Реклама, подчеркивающая преимущества финансовой тайны, возможность получить паспорт без каких-либо требований к месту жительства или подлинной связи с юрисдикцией, ограниченные проверки/быстрые сроки обработки заявлений, вероятно, привлечет к программе больше клиентов, имеющих недобрые намерения.
129. Для составления отчетов в отношении одного и того же лица можно использовать несколько независимых поставщиков услуг комплексной/надлежащей проверки. Это функция контроля качества. В настоящее время отсутствует регулирование в отношении сторонних организаций, оказывающих услуги комплексной проверки, поэтому полезно проверять эффективность работы таких организаций путем периодических перекрестных проверок для оценки качества предоставляемых услуг комплексной проверки и управления рисками конфликта интересов.
130. Разумные сроки проведения проверки важны для обеспечения возможности тщательной проверки анкетных данных и создания гибких механизмов для рассмотрения сложных дел/дел с повышенным риском в особом порядке, что позволит работникам, занимающимся делами заявителей, принимать взвешенные, хорошо обоснованные решения, вместо того, чтобы быть вынужденными принимать быстрые решения. Процесс проведения комплексной проверки может занять много времени; достаточные сроки обработки информации, позволяющие проводить тщательную комплексную проверку и предусматривающие возможность проведения углубленных проверок для более сложных случаев, помогают организациям, оказывающим услуги по проведению проверки, принимать обоснованные решения, основанные на рисках.
131. Поощряется наличие лицензированных или зарегистрированных агентов, деятельность которых регулируется органами надзора за программой ГЗИ/РЗИ, а также наличие эффективных систем мониторинга и обеспечения соблюдения требований ПОД/ФТ. Это позволяет отсеивать тех, кто ранее уже был замечен в несоблюдении требований, и гарантировать, что агенты будут соблюдать условия лицензирования, обязывающие их действовать с определенной степенью честности и профессионализма. Эти меры также предоставляют органу возможность проверять деятельность и удалять коррумпированных/мошеннических операторов из системы.
132. Также хорошей практикой является наличие агентов, которые являются квалифицированными и регулируемыми провайдерами профессиональных услуг (например, юристами или регулируемыми агентами по недвижимости). Эта мера может добавить дополнительный уровень регули-

рующего надзора со стороны более широкого регулятора за сферой профессиональных услуг. Она также может обязать организации, оказывающие услуги по проведению комплексной проверки соблюдать этические и юридические требования своей профессии, а несоблюдение этих требований может привести к тому, что они будут «вычеркнуты» из перечня таких организаций.

133. Введение квалификационных требований также может рассматриваться как одна из мер при подаче заявления на получение гражданства в юрисдикции через программу ГЗИ или через процесс натурализации после успешного вступления в программу РЗИ. Хотя программы ГЗИ могут иметь ограниченные возможности для привлечения инвесторов к долгосрочным экономическим обязательствам через иммиграционную систему, сосредоточение внимания на навыках и послужном списке, а также на наличии капитала, готового к инвестированию прямо сейчас, может обеспечить как экономические выгоды, так и преимущества в плане безопасности из-за их готовности в кратчайшие сроки инвестировать средства.
134. Программы РЗИ также могут выиграть от разработки инвестиционных направлений, которые связаны с созданием рабочих мест или другими критериями, основанными на демонстрации реальных «результатов», которые могут более четко показать экономическую ценность программы и снизить риск мошенничества.
135. Надлежащее рассмотрение вопросов адекватного и устойчивого финансирования программы имеет важное значение для того, чтобы средства контроля и защиты программы работали эффективно в долгосрочной перспективе. Таким образом, операторам программ необходимо будет обеспечить наличие у них соответствующих моделей возмещения сборов/финансирования. Операторам программы также необходимо будет предусмотреть потенциальные будущие расходы, связанные с работой программы, включая расходы на обеспечение мониторинга, расходы, связанные с проведением расследований/исполнений требований и судебным разбирательствам, а также обеспечить, чтобы модели финансирования были соответствующим образом обеспечены достаточными резервными фондами для покрытия этих потенциальных обязательств.
136. Для повышения прозрачности юрисдикции могли бы рассмотреть возможность публикации ежегодного отчета со статистической информацией о программе, включая количество заявителей, количество выданных паспортов, демографическую информацию заявителей (в процентах) и количество отклоненных заявлений.
137. Юрисдикции могли бы рассмотреть возможность ограничения количества заявок годовым лимитом. Ограничение количества заявок может гарантировать, что сотрудники, работающие с делами, не будут перегружены и не окажутся под давлением в случае резкого увеличения количества заявок. Однако следует также оценить риски коррупционных злоупотреблений со стороны государственных служащих, участвующих в программе, учитывая ограниченное количество заявок.

5.1.2. Меры, обеспечивающие адекватную проверку

138. Системы и процедуры проверки предназначены для предотвращения мошенничества и злоупотреблений, а также для профилактики и предотвращения получения ГЗИ или РЗИ злоумышленниками. Юрисдикциям рекомендуется рассмотреть передовой опыт, перечисленный ниже, для дальнейшего совершенствования процедур проверки.
139. Создание многоуровневого процесса проверки для проведения НПК лицензированным агентом, агентством и любым сторонним получателем средств (т. е. финансовым учреждением, застройщиком и т. д.) независимо друг от друга, помогает проверить личность клиента с использованием надежных, независимых исходных документов, данных или информации. На каждом уровне этого процесса должна проводиться независимая проверка кандидатов, одни организации не должны полагаться на проверку, уже проводимую другими организациями. Например, виды мер НПК могут включать обеспечение проверки биографической информации, такой как место рождения и все имеющиеся гражданства, для выявления юрисдикций с высоким уровнем риска. Поиски негативной информации в СМИ полезны для выявления негативных новостных сообщений. При этом следует уделить внимание тому, чтобы инструменты и протоколы поиска позволяли проводить проверки на языке (или языках) юрисдикции происхождения и любых других стран, которые

тесно связаны с заявителем. Профессиональные проверки биографических данных помогают подтвердить источник богатства и средств, связанных с инвестициями по программе ГЗИ. Проверка открытых источников для выявления негативной информации/новостей имеет важное значение, особенно когда инструменты и возможности позволяют проводить поиск в средствах массовой информации на языке/языках юрисдикции происхождения. Выявление признаков потенциальной преступной деятельности в средствах массовой информации полезно, когда человек не может быть привлечен по каким-либо причинам в рамках судебного преследования или, когда необходимая информация от правоохранительных органов не может быть получена.

140. Агентствам следует рассмотреть возможность проведения личных или виртуальных собеседований для проверки информации, проверки достоверности представленных документов и при получении негативной информации из СМИ. Это также дает возможность лучше понять, почему субъект хочет получить гражданство и паспорт и что он планирует с ними делать. Проведение эффективного собеседования – это специальный навык, поэтому следует рассмотреть возможность организации соответствующего обучения по проведению структурированного и динамичного собеседования в целях выявления иммиграционных и финансовых преступлений.
141. Юрисдикциям следует рассмотреть возможность требовать от заявителя раскрытия факта, имеющегося у него гражданства других стран и организовать проверку этих фактов. Операторы программ должны стремиться получить полную информацию о фактической личности заявителей и любые дополнительно имеющиеся псевдонимы или действительные удостоверения личности, особенно те, которые получены через программы ГЗИ/РЗИ. Операторам программ следует рассмотреть возможность введения требования о раскрытии заявителями всех нынешних и предыдущих личностей и гражданств, чтобы, если заявитель намеренно скрыл информацию о своей личности, это могло стать основанием для отзыва любого выданного паспорта или визы и содействия межведомственному и международному сотрудничеству, где это необходимо.
142. Проверки правоохранительных органов являются важной частью процесса общей проверки. Документы, удостоверяющие личность заявителя, могут быть отправлены в местные, региональные и международные правоохранительные органы для проверки биографических данных и наличия уголовных преступлений, в том числе на предмет подозрительной финансовой деятельности. Протоколы вторичной проверки и/или автоматическая дисквалификация должны рассматриваться для заявителей с криминальным прошлым или другой негативной информацией правоохранительных органов. Также рекомендуется, чтобы операторы правительственных программ выявляли, рассматривали и, при необходимости, отклоняли кандидатов, ранее подвергавшихся серьезным гражданским искам со стороны правоохранительных органов или регулирующих органов. Это должно включать процедуры гражданского взыскания и замораживания активов, связанные с коррупцией/необъяснимым богатством или принятием дисциплинарных мер (например, увольнение с должности директора или запрет на предоставление финансовых услуг из-за злоупотреблений служебным положением). В этом отношении сертификация или разрешение правоохранительных органов, гражданином или резидентом которого в настоящее время является заявитель, раскроют дополнительную информацию и сведения, необходимые для принятия решения. В более широком смысле, необходимо поддерживать каналы межведомственного и международного сотрудничества для снижения риска неправомерного использования программ ГЗИ/РЗИ и для сотрудничества, где это необходимо, для выявления, расследования и преследования за отмывание денег и связанных с ним экономических преступлений, если они имеют место.
143. Документы, удостоверяющие личность заявителя, могут быть отправлены в оперативный орган (включая ПФР) для проверки на наличие информации негативного характера, включая проверку на наличие судимости, а также СПО²⁵. Заявители, скорее всего, уже будут иметь определенный финансовый, а не иммиграционный след, особенно что касается финансовых центрах. Оперативные органы могут располагать более актуальной информацией, чем иммиграционные власти. Кроме того, оперативные органы часто могут использовать региональные и международные варианты обмена информацией для дальнейшего расследования любых выявленных индикаторов риска.

²⁵ См. ПЗР 29 ФАТФ. Оперативные органы должны соблюдать все соответствующие требования информационной безопасности и конфиденциальности, которые предписаны в их юрисдикциях, как указано в пояснительной записке к Рекомендации 29 ФАТФ.

Пример 5.1. Внутренняя координация при обработке заявок ГЗИ

В 2023 году г-н А. обратился в финансовое учреждение и хотел использовать свой счет, который был неактивен с 2017 года, для приобретения недвижимости в Турции. Он также заявил, что находился в Турции с туристическими целями. Финансовое учреждение направило в МАСАК (ПФР Турции) СПО после того, как г-н А. попытался совершить транзакцию с пояснением «Плата за прием в Иммиграционном управлении» со счета, который он использовал.

В результате финансового анализа и исследования открытых источников было установлено, что г-н А. участвовал в предикатных преступлениях и отмывании денег в другой юрисдикции. После этого отчет, подготовленный МАСАК, был направлен в Управление по миграционному управлению и в отдел национальной разведки, чтобы помешать г-ну А получить гражданство за инвестиции. Благодаря превентивным мерам, финансовому анализу, координации и сотрудничеству на национальном уровне г-ну А. не удалось подать заявку на участие в программе ГЗИ.

Source: Турция

144. Важно, чтобы заявители со статусом ПДЛ были идентифицированы, тщательно проверены и, при необходимости, были приняты меры по снижению исходящих от них рисков. Юрисдикции должны иметь соответствующие системы управления рисками для определения того, является ли клиент политически значимым лицом в соответствии с рекомендацией 12 ФАТФ. Это включает получение одобрения высшего руководства финансового учреждения для рассмотрения кандидатов, являющихся политически значимыми лицами, и проведение усиленного постоянного мониторинга заявителя после получения гражданства или вид на жительство.
145. Крайне важно также провести проверку санкций, включив в нее лиц, подпадающих под целевые финансовые санкции со стороны Организации Объединенных Наций (ООН), а также рассмотреть возможность проверки тех, на кого распространяется внутренний или многонациональный режим.
146. Четкие протоколы действий при эскалации риска должны применяться в отношении дел заявителей с повышенным риском, в том числе имеющих криминальное прошлое или при наличии другой негативной информации из правоохранительных органов. Использование старших или опытных сотрудников для поддержки младших сотрудников первой линии, работающих со сложными делами, обеспечивает более информированное и эффективное принятие решений и помогает обеспечить правильное составление юридически обоснованных отказов и отрицательных решений. Это особенно важно, учитывая, что обеспеченные злоумышленники, скорее всего, будут заинтересованы в том, чтобы начать широкомасштабное судебное разбирательство против таких отрицательных решений.
147. Создание Группы комплексной проверки (ГКП) в рамках соответствующего компетентного органа обеспечивает возможность внутреннего согласования и принятия решений по делу, связанных с комплексной проверкой заявителя. Эта группа может проверять установленные законом формы и подтверждающую документацию на предмет правильности, подлинности и сертификации, где это применимо, а также оценивать иную информацию в рамках проверки, такую как отчеты, предоставленные внешними организациями, оказывающими услуги по комплексной проверке, а также сопоставлять любые «внутренние» аналитические наработки с данными проверки, проводимыми иными государственными или правоохранительными/разведывательными органами. Рекомендуется, чтобы Группы комплексной проверки проводили экспертную оценку каждой заявки. Если это целесообразно (то есть для заявителей из группы высокого риска), заявка может быть представлена совету для окончательного рассмотрения, прежде чем будет дана рекомендация утверждающему органу. ГКП также может играть ключевую роль, помогая в обеспечении надзора за проверкой, проводимой агентами (путем выявления агентов, работающих с делами заявителей чрезмерно высокого риска).

148. Другие задачи ГКП могут включать агрегирование и обработку документов по заявке с помощью матрицы рисков с составлением отчета об оценке рисков. Матрица рисков должна включать ключевую информацию об факторах риска, таких как происхождение заявителя, его профессиональный опыт, определение того, является ли человек политически значимым лицом или лицом, подвергающимся воздействию лиц из группы высокого риска и источник богатства. Сюда также может быть включена информация о том, было ли человеку предъявлено обвинение и было ли лицо осуждено за совершение преступлений. Оценка источника богатства в дополнение к оценке источника средств является хорошим способом для определения случаев, когда злоумышленники могут использовать законные средства для получения документа, а затем использовать этот статус для облегчения перемещения большего объема средств и активов, полученных преступным путем, в юрисдикцию, выдавшую документ, или в третьи страны.
149. Настоятельно рекомендуется, чтобы иммиграционные органы проводили обучение своего персонала, занимающегося делами заявителей, чтобы помочь им в проведении комплексной проверки, аудита и оценки рисков. Хотя операторы программ могут заказать отчеты о комплексной проверке у организаций частного сектора, окончательное решение о положительном или отрицательном заключении по делу всегда остается за иммиграционными властями. Таким образом, сотрудники, ответственные за принятие решений, для того, чтобы выполнять свою работу эффективно, должны понимать, как интерпретировать данные о наличии возможных признаков финансовых преступлений, чтобы принимать обоснованные и взвешенные решения, основанные на риске.
150. Взаимные проверки, экспертные оценки и сотрудничество, как правило, являются хорошей практикой. Тщательные процедуры проверки могут снизить риск коррупции среди сотрудников, работающих с делами заявителей, уменьшить количество ошибок работников, ведущих дело, и помочь поддержать последовательный подход к принятию решений, основанных на рисках.
151. Полезным инструментом является установление барьеров между лицами, принимающими решения, представителями иммиграционной службы и маркетинговыми агентами. Такие барьеры помогают предотвратить коррупцию и развитие конфликта интересов между «коммерческими» участниками частного сектора и лицами, принимающими решения в государственном секторе.
152. Поощряется использование биометрических проверок по международным и национальным базам данных правоохранительных органов. Эти уникальные физические характеристики, такие как отпечатки пальцев, можно собирать, хранить в электронном виде и использовать для распознавания. Данные хранящиеся в общей защищенной базе данных, доступные для проверок со стороны стран-партнеров, является еще одним хорошим примером возможных мер. Использование отпечатков пальцев при проверке по базам данных правоохранительных органов является особенно ценным методом, в ситуациях, когда лицо совершило преступление, используя дополнительные документы, удостоверяющие личность, в том числе ранее полученные по программе инвестиционной миграции.

5.1.3. Меры по усилению постоянного мониторинга

153. Юрисдикциям рекомендуется осуществлять мониторинг за владельцами паспортов, полученных по программам ГЗИ для предотвращения злоупотреблений со стороны коррумпированных чиновников, лиц, уклоняющихся от санкций, лиц, финансирующих терроризм, лиц, занимающихся отмыванием денег, уклонистов от уплаты налогов и других преступников. Такой мониторинг может включать комплексную проверку. Например, агентствам рекомендуется проводить периодическую проверку кандидатов со средним и высоким уровнем риска (не реже одного раза в три года). Компетентные органы должны также обеспечивать актуальность и достоверность документов, данных или информации, собранных в рамках процесса НПК, путем проведения проверок имеющихся данных и записей, особенно для категорий заявителей с повышенным риском. Юрисдикции могли бы также рассмотреть возможность использования механизмов, требующих от клиентов раскрытия информации о предыдущем гражданстве или раннее используемых именах в рамках процедур комплексной проверки клиентов в финансовых учреждениях.
154. Должная осмотрительность должна быть основана на оценке рисков, с пониманием того, что меры по предотвращению злоупотреблений не всегда могут выявить тех, кто получает документ

до или в рамках подготовки к совершению преступления. Постоянный мониторинг позволяет операторам программ выявлять лиц, которые злоупотребляли своими документами, используя их в преступных целях, а также отзывать и/или аннулировать документы, в зависимости от обстоятельств, для предотвращения дальнейшей преступной деятельности.

155. Сообщения о подозрительных операциях, подаваемые с метками ГЗИ (подробнее о метках см. ниже), могут проходить через специальную процедуру проверки и отслеживаться на предмет тенденций, характерных для ГЗИ. Это позволит операторам программ лучше понять типологию и характер рисков, связанных с программами, независимо от того, будет ли конечным итогом проведено расследование или нет.
156. Юрисдикциям рекомендуется ежегодно проверять имена заявителей, получивших паспорт или вид на жительство по имеющимся международным системам сотрудничества правоохранительных органов, таким как Интерпол, и международным санкционным спискам, чтобы гарантировать отсутствие активных расследований или санкций в отношении них. Это могло бы также включать регулярное проведение перепроверок всех бенефициаров инвестиционных виз или паспортов по глобальным санкционным реестрам/базам данных. Важно инициативно выявлять случаи, когда физическое лицо, продолжающее иметь паспорт или вид на жительство, может больше не соответствовать условиям из-за риска уклонения от санкций.
157. Важно проводить усиленный постоянный мониторинг выявленных ПДЛ после предоставления гражданства или вида на жительство. Этот расширенный мониторинг может включать размещение риск-флажков в системах ПФР для оповещения органа, выдавшего паспорт или вид на жительство, а также углубленный мониторинг открытых источников информации. Цель состоит в том, чтобы обеспечить осведомленность органа власти о связанных с этим лицом рисках и обеспечить принятие мер реагирования на них, чтобы они не были застигнуты врасплох, если вдруг появится информация о возможной преступной деятельности лица и/или его профиль риска ухудшится.
158. Использование компании, оказывающей услуги по комплексной проверке заявителей для проведения в отношении них постоянного мониторинга по открытым источникам информации, может быть полезным на этапе, когда заявитель уже получил гражданство или вид на жительство. Например, некоторые фирмы, занимающиеся комплексной проверкой заявителей, предлагают услугу по постановке лиц на постоянный мониторинг-контроль, что освобождает государственные органы от затрат на внедрение собственных автоматизированных ИТ решений.

5.1.4. Корректирующие меры

159. Юрисдикциям рекомендуется принять правовые или нормативные механизмы, позволяющие компетентным органам принимать необходимые корректирующие меры, когда злоумышленники получают доступ к гражданству или виду на жительство через программы ГЗИ/РЗИ. Это может включать в себя внедрение процедур по быстрой и эффективной деактивации, аннулированию и немедленному отзыву, в том числе без предварительного уведомления паспортов, видов на жительство или виз лиц, в отношении которых были введены санкции или которые стали объектом серьезного уголовного расследования. Юрисдикциям следует также рассмотреть возможность оперативного предоставления информации об изъятых паспортах в международные базы данных об утерянных/украденных/отозванных паспортах, чтобы предотвратить их использование в третьих странах.
160. Конечной целью процедуры мониторинга рисков является изъятие документов у преступников. Предоставление надежных законодательных механизмов для возможности отзыва паспортов, видов на жительство или виз в отношении тех, кто уличен в злоупотреблении документами в преступных целях, имеет жизненно важное значение с точки зрения получения конечного эффекта от внедрения операторами инвестиционных программ систем выявления и управления рисками. Юрисдикциям следует рассмотреть ряд санкций, включая деактивацию, отзыв и аннулирование, предусмотренных за ложные или вводящие в заблуждение заявления или данные.
161. Юрисдикции должны хранить данные и обеспечивать их доступность для взаимной правовой помощи или других международных запросов о сотрудничестве в отношении отмывания денег

в соответствии с Рекомендациями 37 и 40 ФАТФ и международными антикоррупционными стандартами, включая, например, КПК ООН (Глава IV) и Конвенцию ОЭСР по борьбе со взяточничеством (статья 9) и Рекомендацию ОЭСР по борьбе со взяточничеством 2021 года (раздел XIX). Сотрудничество с международным сообществом в расследовании преступности может помочь предотвратить превращение программ в «секретные инструменты» для преступников. Такое сотрудничество может сделать программы менее привлекательными для злоумышленников, а также может позволить операторам программ гарантировать, что в отношении таких злоумышленников, если они все же попадут в программу, впоследствии будет проведено расследование, судебное преследование и исключение из программы.

162. Юрисдикциям следует рассмотреть возможность введения четких санкций, включая аннулирование и отзыв за ложные или вводящие в заблуждение заявления. Если заявление признано ложным, оно ставит под сомнение достоверность всей ранее предоставленной информации. Таким образом, четкое и понятное основание для лишения гражданства или вида на жительство, полученное на основании любого ложного или вводящего в заблуждение заявления, является важным инструментом предотвращения обмана и злоупотреблений в рамках программы.
163. Следует также рассмотреть возможность разработки механизма, позволяющего еще раз взглянуть на требования инвестиционной программы после того, как паспорт, вид на жительство или виза были аннулированы или отозваны. Это позволит обеспечить организационное обучение, поможет выявить лазейки и уязвимости и выработать решения.

5.1.5. Другие потенциальные передовые практики

164. Юрисдикциям, выдающим документы по инвестиционным программам, следует подумать о том, как представлять информацию так, чтобы она была открыта и надежно защищена от возможности отмывания/обеления личных данных или подделки документов. Например, паспорта ГЗИ могут быть помечены как приобретенные за счет инвестиций. Четкая отметка в документе, указывающая, что он был получен с помощью программы ГЗИ, на передней обложке и либо на странице биоанных, либо на странице примечаний, может позволить всем регулируемым организациям установить, что документ, который они рассматривают, является документом, выданным ГЗИ. Это позволит финансовым учреждениям применять соответствующую комплексную проверку к лицам, которые приобрели документы по программе ГЗИ, не подвергая всех граждан из юрисдикции-эмитента ненужной или необоснованной усиленной проверке. Однако финансовым учреждениям все равно придется должным образом учитывать тот факт, что ранее выданные документы по программам ГЗИ будут продолжать находиться в обращении без опознавательных знаков. Это может ограничить возможность финансовых учреждений осуществлять должный уровень контроля на неопределенный период, если только юрисдикция, действующая в рамках программы, не перевыпустит задним числом все устаревшие документы, чтобы они соответствовали этому подходу к идентификации.
165. Паспорта, выданные ГЗИ, могут включать все прошлые имена или псевдонимы, используемые человеком. Размещение всех других известных прошлых псевдонимов и девичьих фамилий либо на первой странице биографических данных, либо в официальных замечаниях как на языке юрисдикции, выдавшей документ, так и на других широко используемых языках, предотвращает использование документа ГЗИ для изменения и сокрытия альтернативных личностей.
166. Юрисдикции могли бы рассмотреть вопрос о введении запрета на изменение имен, используемых в документах, выдаваемых ГЗИ, для включения в процесс подачи заявления или после выдачи документа. Это позволит гарантировать, что злоумышленники не будут использовать инвестиционную программу в целях получения новых данных, удостоверяющих личность для сокрытия правонарушений или уклонения от уголовного преследования. В случае изменения фамилии в связи с браком/гражданским партнерством в документе помимо новой фамилии должна быть четко указана любая предыдущая девичья фамилия на странице биографических данных. Юрисдикции, которые публикуют сведения о натурализации или видах на жительство (например, в официальном бюллетене), должны указывать, приобретается ли гражданство или вид на жительство посредством инвестиций. Юрисдикциям, которые обычно не публикуют такую ин-

формацию, следует рассмотреть возможность сделать это в целях прозрачности и уменьшения бремени проведения НПК для частного сектора.

167. Информирование общественности о результатах реализации инвестиционных программ, будет также являться хорошей практикой. Можно рассмотреть возможность публикации количества выданных паспортов, видов на жительство или виз, как и в случае с другими миграционными программами. Данные о количестве выданных документов также дадут общественности и гражданскому обществу общую ежегодную информацию о том, сколько денег проходит через программу. Можно также рассмотреть возможность публикации информации о странах происхождения, связанных с удовлетворенными заявками. Это поможет предоставить гражданскому обществу информацию о географическом охвате их программы и потенциально выявить связанные с этим риски отмывания денег.
168. Можно рассмотреть возможность публикации объема полученных заявок и результатов рассмотрения (например, удовлетворенных, отклоненных, отозванных) с разбивкой по юрисдикциям подачи заявок. Эта информация даст гражданскому обществу представление о том, насколько надежен контроль проверки заявителей на практике.
169. Полезно публиковать отчеты, показывающие получение доходов, денежные средства, находящиеся на депозитах, и статьи расходов. Это обеспечивает прозрачность в отношении объема генерируемых средств и того, как они расходуются, гарантируя, что гражданское общество может тщательно контролировать, как используются средства.
170. В рамках своих обязательств по НПК, изложенных в Рекомендации 10, финансовые учреждения должны рассмотреть возможность улучшения своей политики, чтобы ввести требование о раскрытии информации об имеющемся другом гражданстве и паспортах при принятии клиента на обслуживание. Для выполнения этих обязательств финансовые учреждения могут обеспечить, чтобы в случае использования документа, полученного по программе ГЗИ в качестве удостоверения личности, учреждение регулярно запрашивало доказательства первоначального гражданства клиента, в том числе оригинал свидетельства о рождении страны рождения и любые паспорта, выданные на это первоначальное удостоверение личности.
171. Аналогичный подход могли бы использовать страны, осуществляющие проверку личности во время регистрации компаний и оценку соответствия иностранных физических лиц с точки зрения их пригодности для осуществления регулируемой деятельности.
172. Финансовые учреждения, принимающие паспорта, выданные другой юрисдикцией по программе ГЗИ, или другие законные документы, удостоверяющие личность, выданные по программам РЗИ, в качестве основного средства идентификации клиентов, должны учитывать риски ГЗИ/РЗИ на протяжении всего жизненного цикла отношений. Финансовые учреждения также могли бы уделить должное внимание тому, как наличие нескольких гражданств и мест жительства и, в частности, статусов резидента, полученных в результате инвестиционной миграции, могут быть использованы для совершения правонарушений, включая риски мошенничества, отмывания денег и уклонения от уплаты налогов. Варианты, которые финансовое учреждение может рассмотреть для облегчения процедур постоянного мониторинга, включают маркировку личных счетов, открытых с использованием паспорта ГЗИ, маркировку корпоративных счетов, где бенефициарный владелец использовал паспорт ГЗИ для регистрации организации. Они также могли бы проводить периодические проверки деятельности, связанной с выданными ГЗИ паспортами (индивидуальные и корпоративные счета). Наконец, как отмечалось выше, финансовые учреждения могут помечать любые СПО, направленные в отношении счетов ГЗИ, чтобы предоставить ПФР дополнительную подсветку.

5.2. Меры по реагированию на риски, связанные с коррупцией, добросовестностью, налогами и миграцией

173. ОЭСР разработала набор инструментов и практик, которые странам следует учитывать при подходе к управлению рисками в рамках программ ГЗИ/РЗИ. Ни одна из этих мер, дополняющих меры, указанные в разделе 5.1, не должна рассматриваться как обязательные требования и включена

в этот отчет в качестве руководства по управлению рисками, выявленными в данном отчете. Эти меры не следует воспринимать как меры, которые обязательно позволят снизить риски во всех случаях, скорее они представлены как возможные варианты, которые юрисдикции должны рассмотреть.

174. Каждая юрисдикция имеет различные правовые, административные и оперативные механизмы и системы, регулирующие их программы ГЗИ/РЗИ, и поэтому юрисдикции не могут все принимать одинаковые меры для противодействия этим угрозам. Однако применение мер, основанное на оценке рисков, позволит правительствам лучше понять доступные инструменты, их последствия и ограничения при разработке систем для предотвращения злоупотреблений программами ГЗИ/РЗИ. Понимая эти инструменты и принципы, операторы программ могут улучшить свою способность сдерживать и не давать злоумышленникам возможности избежать уголовного преследования и получить доступ к международным финансовым системам.

5.2.1. Меры, которые должны быть приняты финансовыми учреждениями для обеспечения налоговой прозрачности

175. Признавая потенциальные риски для налоговой прозрачности, создаваемые программами ГЗИ/РЗИ, ОЭСР предприняла шаги по предоставлению финансовым учреждениям дополнительных указаний, повторяя, что, если финансовое учреждение знает или имеет основания подозревать, что заявления или документы клиентов неверны или недостоверны, ему не следует полагаться на такую информацию при проведении процедуры комплексной проверки. Также были предоставлены рекомендации по дополнительной проверке, которую должны проводить финансовые учреждения, когда владелец счета заявляет о своем проживании в юрисдикции, предлагающей потенциально высокорисковую программу ГЗИ/РЗИ.

5.2.2. Меры по устранению рисков коррупции и обеспечению добросовестности

Оценить коррупционные риски и принять меры по обеспечению добросовестности

176. При разработке или пересмотре программ ГЗИ/РЗИ правительства должны учитывать, как риски коррупции могут повлиять на их юрисдикцию, и могут рассмотреть возможность проведения оценки рисков с этой целью. Следующие меры могли бы помочь правительствам в оценке коррупционных рисков и включению в работу инвестиционных программ мер и механизмов, обеспечивающих честность и добросовестность, таким образом защищая их от неправомерного использования:
- Установить четкие цели и критерии для программы (инвестиции, резидентство, комплексная проверка и т. д.) и процесса принятия решений, в том числе путем уточнения ролей ключевых участников, установления доказательных порогов, необходимых для принятия решений, разделив полномочия по принятию решений между участниками, ответственными за операционную часть программы и участниками, отвечающими за политическую часть. Требования к хранению данных должны применяться не только к подаваемым заявлениям, но и к процессу принятия решений. Использование своих полномочий со стороны лиц, принимающих решения, должно быть ограничено, где это возможно, и должны применяться четкие параметры.
 - Внедрить в инвестиционную программу элементы адекватного внутреннего контроля и аудита. Учитывая потенциальные риски, изложенные в этом документе, должны существовать четкие механизмы для постоянного и периодического анализа процедур, а также результатов работы программ. Процедуры направленные на обеспечение хранения всех данных по программе, а также направленные на межправительственный обмен информацией о принятых решениях, могут помочь обеспечить адекватный надзор за инвестиционной программой.
 - Способствовать обеспечению высокого уровня прозрачности программы (например, в отношении заявителей, статуса рассмотрения, использования средств, эффективности программы, результатов аудитов и проверок должной осмотрительности), чтобы дать возмож-

ность внешним заинтересованным сторонам также проверять программы и позволить другим агентствам и юрисдикциям получить доступ к соответствующей информации.

- Установить жесткий контроль над пожертвованиями и другими инвестициями, которые направляются непосредственно правительству или связанным с ним органам, поскольку они особенно уязвимы для неправомерного использования. Это должно включать наличие четких механизмов подотчетности и раскрытия структуры владения (через национальные бюджеты, а не через некие непрозрачные структуры) для предотвращения и управления конфликтами интересов, а также в целях предотвращения политического вмешательства и обеспечения прозрачности использования средств, которые должны подвергаться регулярным и независимым финансовым проверкам.
- Обеспечить и внедрить легкодоступные и разнообразные каналы информирования компетентных органов, а также меры по защите лиц, сообщающих о неправомерных действиях в процессе предоставления программ ГЗИ/РЗИ.

Пример 5.2. Полномочия по проведению аудита со стороны государственного сектора

И Счетная палата Португалии (Tribunal de Contas), являющаяся высшим контрольно-ревизионным органом Португалии, и Генеральная Инспекция Внутреннего Управления, как отраслевой орган внутреннего аудита, имеют полномочия проводить аудит «программы золотых виз». Последний провел аудит программы в 2014 году и дал рекомендации по повышению прозрачности и простоты процедуры, включая утверждение руководства с указаниями процедурного характера.

Источник: Португалия

Пример 5.3. Регулятор мониторит и контролирует процедуру выдачи ГЗИ

Закон о мальтийском гражданстве предусматривает назначение регулирующего органа, который действует по своему усмотрению и не подлежит руководству или контролю со стороны какого-либо другого лица или органа власти. Он должен обеспечить надлежащее соблюдение процесса предоставления мальтийского гражданства путем натурализации на основе инвестиций. Регулятор должен иметь доступ ко всей документации и информации, относящейся к соответствующим процессам. Они составляют ежегодный отчет о выполнении своих функций, который представляется Парламенту. Мальтийское законодательство предусматривает создание Мониторингового комитета для мониторинга процесса предоставления мальтийского гражданства за инвестиции, при этом Регулирующий орган должен отчетываться перед Комитетом на его заседаниях.

Источник: Мальта

Пример 5.4. Оценка заявления

В Ирландии независимый оценочный комитет, состоящий из должностных лиц соответствующих органов, оценивал все проектные заявки в рамках Программы для инвесторов-иммигрантов (ИИП), программы РЗИ²⁶. Все заявители на участие в программе ИИП должны были предоставить отчет о комплексной проверке в отношении себя от авторитетной международной компании, занимающейся рисками и проверкой лиц. Заявители подвергались тщательной проверке со стороны Министерства юстиции на предмет их пригодности для получения разрешения на въезд и проживание в государстве. Это потребовало от подразделения ИИП проведения детальной комплексной проверки, проверки по спискам политически значимых лиц (ПЗЛ) и санкционным спискам в отношении потенциальных заявителей, а также доступа к авторитетным международным базам данных, когда это было необходимо, чтобы гарантировать, что только лица с хорошей репутацией имеют право на получение разрешения. Vision-Net и GBG ID3 Global являются примерами типов баз данных, используемых для проведения проверок «Знай своего клиента», по спискам ПЗЛ и санкционным спискам.

Некоторые из ирландских процедур управления рисками и комплексной проверки изложены ниже:

- Сведения о физических лицах, утвержденных в рамках ИИП, были переданы в Налоговую и таможенную службу Ирландии, чтобы гарантировать соответствие Ирландии требованиям Общих стандартов отчетности ОЭСР (см. раздел 5.2.1).
- Любое лицо в Комитете по оценке ИИП, оценивавшее проекты ИИП, должно было заявить о любом конфликте интересов в отношении любого обсуждаемого проекта.
- Хотя в Руководящих принципах Центрального банка Ирландии по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма непосредственно не рассматриваются программы ГЗИ/РЗИ, в главе 4 они содержат подробные рекомендации для фирм в отношении более широкого управления рисками и мер для политически значимых лиц²⁷.
- Провайдерами услуг, уполномоченными представлять потенциальных заявителей на ИИП, были адвокаты и бухгалтерские фирмы, практикующие в Ирландии, или лица, работающие в компании, предоставляющей финансовые услуги, регулируемой Центральным банком. Это гарантировало, что все провайдеры услуг, действующие от имени заявителей по ИИП, подлежат определенному уровню надзора со стороны соответствующего регулирующего органа в отношении предоставляемых услуг.
- Никакие преференции не предоставлялись утвержденным в рамках программы ИИП инвесторам, в отношении их права на получение гражданства.

Министр юстиции также был подотчетен Oireachtas (Ирландскому парламенту) в отношении реализации программы, которая находилась под постоянным контролем высшего руководства департамента и Комитета по оценке.

Источник: Ирландия

²⁶ Программа для инвесторов-иммигрантов была закрыта в феврале 2023 года. См. Министерство юстиции (2023 г.), «Министр Харрис объявляет о закрытии программы для инвесторов-иммигрантов», доступно по адресу: www.gov.ie/en/press-release/a4170-minister-harris-announces-closure-of-the-immigrant-investor-programme/.

²⁷ См. «Руководство по ПОД/ФТ для финансового сектора» Центрального банка Ирландии, доступное по адресу www.centralbank.ie/docs/default-source/regulation/amld-/guidance/anti-money-laundering-and-counteracting-the-financing-of-terrorism-guidelines-for-the-financial-sector.pdf?sfvrsn=9

- Обеспечить адекватное распределение государственных ресурсов для эффективного взаимодействия с частным сектором на протяжении всего жизненного цикла программы ГЗИ/РЗИ, а также для организации эффективной надлежащей комплексной проверки претендентов на программу ГЗИ/РЗИ.
- Поощрять частный сектор учитывать риски при работе с программами ГЗИ/РЗИ, продвигать программы по обеспечению этики и антикоррупционного соответствия для предотвращения и выявления неправомερных действий в компаниях любого размера, а также устанавливать четкие ожидания от организаций частного сектора, участвующих в программах ГЗИ/РЗИ. Это включает в себя внедрение мер по стимулированию и вознаграждению за надлежащее корпоративное поведение. Это также включает в себя принятие во внимание снижающих риск факторов, таких как добровольное раскрытие информации о неправомερных действиях (включая взяточничество за рубежом) правоохранительным органам; сотрудничество с правоохранительными органами, включая раскрытие всех фактов, имеющих отношение к рассматриваемому правонарушению; принятие ответственности; или своевременные и надлежащие меры по исправлению ситуации, включая внедрение или совершенствование эффективной программы этики и соблюдения требований, а также механизмов информирования о нарушениях.

Оценка и устранение рисков коррупции, и обеспечение добросовестного поведения в процессе реализации программы

177. Для эффективной защиты программ ГЗИ/РЗИ от неправомерного использования необходимо оценивать и устранять риски коррупции и обмана на протяжении всего их жизненного цикла.
178. Для предотвращения и адекватного управления конфликтами интересов, а также предотвращения неправомерного проникновения частных интересов в реализацию программ ГЗИ/РЗИ, субъектам государственного и частного секторов должны быть определены четкие роли и обязанности. При этом можно рассмотреть следующие меры:
- Для правительств, которые передают на аутсорсинг элементы программ ГЗИ/РЗИ, необходимо оценить, в какой степени аутсорсинг разумен и какие дополнительные меры/надзор необходимы для защиты общественных интересов.
 - Обеспечить открытость по любом аспекту, касающемся передачи государственных функций на аутсорсинг во избежание неправомерного влияния.
 - Если с компаниями частного сектора заключаются контракты на выполнение некоторых элементов государственных функций, должны быть четкие условия, позволяющие избежать конфликтов интересов, проводить регулярные и выборочные проверки и т. д.
 - Обеспечить, чтобы договорные обязательства защищали от конфликта интересов (например, запрещая подрядчику предоставлять услуги потенциальным заявителям или их представителям, или участвовать в потенциальных инвестициях, которые будут сделаны, или получать от них выгоду).
179. Общегосударственный подход или подход на уровне ведомства в отношении конфликта интересов может помочь предотвратить и управлять конфликтами интересов, возникающими у государственных служащих в рамках программ ГЗИ/РЗИ. Чтобы обеспечить эффективную подотчетность в части управления и предотвращения ситуаций, связанных с конфликтом интересов, государственные организации могут внедрить четкие процедуры для выявления правонарушений, связанных с конфликтом интересов, и применения пропорциональных санкций за несоблюдение политики в отношении конфликта интересов. Кодексы поведения могут помочь разъяснить, какое поведение является подходящим, и описать запрещенные ситуации, помочь выявить и устранить конфликты интересов, а также обеспечить прозрачность и подотчетность²⁸.

²⁸ ОЭСР (2020), Справочник ОЭСР по целостности и добропорядочности в обществе, Издательство ОЭСР, Париж, <https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>.

180. Кроме того, регулярное обучение может помочь повысить осведомленность о рисках коррупции и обмана, связанных с программами ГЗИ/РЗИ, и укрепить потенциал государственных учреждений, отвечающих за реализацию программ по выявлению и реагированию на случаи неправомерного поведения, включая коррупцию и взяточничество за рубежом.

Пример 5.5. Проверка безопасности сотрудников иммиграционной службы

В Соединенном Королевстве сотрудники, занимающиеся вопросами виз и иммиграции, а также все другие сотрудники Министерства внутренних дел, связанные с работой программ, такие как должностные лица, отвечающие за политику, подлежат проверке со стороны службы безопасности Великобритании и должны делать заявления относительно любых соответствующих конфликтов интересов. Скрытие информации о конфликте интересов является серьезным дисциплинарным нарушением, которое может привести к увольнению. Если принятие решений было проведено ненадлежащим образом из-за внешнего влияния, это может привести как к увольнению, так и к судебному преследованию за неправомерное поведение на государственной должности. Сотрудникам достаются дела заявителей случайным образом, и заявитель не будет знать, кто будет вести его дело. Операционная политика Министерства внутренних дел постоянно требует от сотрудников отмечать любые случаи, в которых у них возникает конфликт интересов, и опять-таки невыполнение этого требования будет представлять собой серьезный проступок.

Министерство внутренних дел имеет возможности регулярного постоянного аудита своих механизмов и процедур принятия решений, включая регулярную проверку качества работы менеджеров по работе с делами. В Министерстве внутренних дел также есть отдельные следователи по профессиональным стандартам, которые действуют вне структуры Визовой и иммиграционной службы Великобритании и могут пресекать любую ненадлежащую деятельность со стороны сотрудников, работающих с заявлениями. Великобритания не сталкивалась с каким-либо коррумпированным/неправомерным принятием решений относительно визовой программы для инвесторов Tier 1 сотрудниками службы виз и иммиграции Великобритании или другими связанными с ней сотрудниками Министерства внутренних дел.

Источник: Великобритания

Пример 5.6. Кодексы поведения сотрудников иммиграционной службы

Управление по иммиграции Новой Зеландии (INZ) является филиалом Министерства бизнеса, инноваций и занятости. Все сотрудники INZ соблюдают Кодекс поведения Министерства и политику декларирования интересов, которые объясняют ожидаемое от сотрудников поведение, выявляют и управляют конфликтами интересов, а также обеспечивают, чтобы все организационные решения принимались и считались принятыми законно, обоснованно, независимо и справедливо. Цель политики и процедур по декларированию интересов состоит в том, чтобы помочь сотрудникам проявлять высокий стандарт суждения о реальных или предполагаемых конфликтах интересов и избегать или смягчать любые риски, возникающие в результате этих конфликтов. Министерство считает важным, чтобы конфликты интересов хорошо управлялись, чтобы не было подорвано общественное доверие и уверенность в его способности выполнять регулирующие и другие функции. Эта политика применяется ко всем сотрудникам (включая сотрудников, прикомандированных, подрядчиков, стажеров) и консультантов, нанятых или привлеченных на любой основе Министерством, независимо от того, являются ли они добровольными, случайными, временными или постоянными, работают ли они полный или неполный рабочий день и находятся ли они в Новой Зеландии или любой другой юрисдикции. Любое нарушение этой политики может быть расследовано как предполагаемое мошенничество, коррупция, нечестность и/или нарушение кодекса поведения и, если оно обосновано, может быть расценено как неправомерный или серьезный проступок с последующим применением дисциплинарных мер. Если есть подозрение, что конфликт интересов связан с преступной деятельностью, специальная группа по обеспечению добросовестности Министерства проведет расследование и может сообщить об этом в полицию Новой Зеландии или в отдел по борьбе с серьезным мошенничеством.

Источник: Новая Зеландия

Улучшение межведомственного и международного сотрудничества и обмена информацией между властями и взаимной правовой помощи

181. Снижение риска коррупции и недобросовестности, связанного с программами ГЗИ/РЗИ, требует также активных усилий по улучшению межведомственного и международного сотрудничества и обмена информацией между государственными органами внутри страны и между юрисдикциями. Механизмы надзора, координации и сотрудничества, а также налаженный обмен информацией между соответствующими организациями и учреждениями как в рамках режимов правоприменения, так и внутри них, имеют жизненно важное значение для обеспечения быстрого обмена информацией и обеспечения взаимной поддержки в части реализации механизмов правоприменения²⁹.
182. 179. Конвенция ОЭСР по борьбе со взяточничеством и ее Рекомендации 2021 года по борьбе со взяточничеством предоставляют правительствам важные стандарты и технические рекомендации по укреплению межведомственного и международного сотрудничества, которые важно отметить в контексте настоящего отчета. Конвенция по борьбе со взяточничеством требует от сторон сотрудничать в предоставлении оперативной и эффективной юридической помощи. Кроме того, Рекомендация по борьбе со взяточничеством 2021 года вводит более строгие стандарты обеспечения соблюдения иностранных законов о взяточничестве, в том числе посредством упреждающего выявления и расследования случаев взяточничества за рубежом, более эффективного международного сотрудничества между правоохранительными органами и сотрудничества в делах, связанных с участием нескольких юрисдикций³⁰.

²⁹ ОЭСР (2020), Справочник ОЭСР по добропорядочности/целостности в обществе, Издательство ОЭСР, Париж, <https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>.

³⁰ Полный текст Конвенции ОЭСР по борьбе со взяточничеством и Рекомендации 2021 года по борьбе со взяточничеством можно найти здесь: www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm.

183. Это особенно актуально для юрисдикций, где притоки средств от программ ГЗИ/РЗИ составляют значительную часть ВВП. Учитывая, что состоятельные люди и их представители могут быть очень влиятельными, а международная индустрия консультационных услуг ГЗИ/РЗИ концентрирована, важно, чтобы осуществлялось регулирование вопросов политического лоббирования и финансирования политических партий, чтобы сделать такое лоббирование и финансирование прозрачным и продемонстрировать гражданам, что программы действуют в общественных интересах. Кроме того, международные стандарты управления программами РЗИ/ГЗИ могли бы помочь предотвратить переход заявителей от одной программы к другой (например, через обмен информацией в отношении заявителей, которые не прошли процедуры проверки в других юрисдикциях).

5.2.3. Меры по устранению миграционных рисков

184. Помимо устранения рисков коррупции и недобросовестности, можно предпринять и другие действия для снижения рисков, стоящих перед миграционным законодательством. Они должны гарантировать, что выгоды от инвестиционной программы соизмеряются с различными затратами, связанными с ее реализацией.

185. При разработке или пересмотре программ ГЗИ/РЗИ странам следует учитывать, являются ли краткосрочные экономические выгоды (включая их нестабильный характер) достаточными и значительными для того, чтобы перевесить затраты на обеспечение соблюдения требований, предъявляемых программами. Например, существует риск того, что инвестиции принесут выгоду лишь нескольким участникам программ – особенно это касается посредников или ограниченного числа участников рынка недвижимости – и при этом окажут негативное влияние на стоимость жилья. Существуют долгосрочные риски финансовых обязательств перед получателями ГЗИ/РЗИ с точки зрения государственных расходов и того, что через эти программы, могут перенаправляться доходы от коррупции, что эти программы могут увеличить возможности для взяточничества или что они увеличивают возможности для внутренней коррупции и нецелевого использования средств. Репутационные риски, связанные с такими программами, также могут оказать долгосрочное воздействие на финансовую стабильность. Следующие меры могли бы помочь странам защитить эти программы от неправильного использования:

186. Оценить преимущества и затраты программы. Подробная информация об использовании средств – особенно важны тип и место инвестиций и связанные с ними расходы. Также важно оценить дополнительные инвестиции, которые приносит программа ГЗИ/РЗИ, а также возможные риски экономической и финансовой стабильности, возникающие из-за волатильности/неопределенности доходов от программ и негативного репутационного воздействия таких программ на страну. Также следует рассматривать налоговую нагрузку на государство и ожидаемую нагрузку на государственный аппарат в долгосрочной перспективе.

187. Укрепить реальную связь между заявителями по программе и юрисдикцией, разработавшей программу. Хотя требования к проживанию и другие традиционные меры для предоставления вида на жительство и гражданства (например, знание языка и истории) отсутствуют во многих программах, их можно оценивать с учетом ожидаемого участия бенефициаров. Для стран, связанных договорами о свободе передвижения, где гражданство предоставляет значительные права в других юрисдикциях, стандарты «реальных связей» могут быть более высокими, чтобы убедить другие страны в том, что гражданство предоставляется лицам, связанным с юрисдикцией, предоставляющей гражданство. Таким образом, требования к резидентству – с четкими механизмами обеспечения соблюдения этих требований – являются одним из решений.

188. Информировать о программе общественность внутри страны и международных партнеров. Как отмечалось в отношении других рисков, важно обмениваться статистической информацией (например, о заявителях, присвоенном статусе, размере и типе инвестиций, а также об эффективности программы, результатах аудита). Прозрачность может позволить национальным заинтересованным сторонам лучше понять программу, а внешним заинтересованным сторонам принимать обоснованные решения по таким вопросам, как положения о безвизовом режиме.

6. Заключение

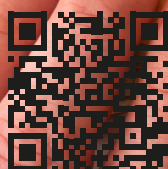
189. Программы ГЗИ/РЗИ создаются с разными целями и по-разному структурированы, но отражают суверенное право стран принимать, предоставлять вид на жительство и натурализовать иностранцев по своему усмотрению. Проводя это исследование, ФАТФ и ОЭСР обнаружили явные доказательства того, что в рамках реализации программ РЗИ и ГЗИ по всему миру существуют риски злоупотреблений. Риски выше в юрисдикциях, которые не принимают комплексных мер по реагированию на них. Рынок ГЗИ/РЗИ представляет собой нишевую экосистему, которой, как правило, не хватает адекватных механизмов контроля и сильных институтов, которые могли бы предотвратить злоупотребления программами в целях отмыwania денег и совершения других преступлений. В рамках более широкой экосистемы проект также выявил системный характер инвестиционного мошенничества, а также риск коррупции, подрывающие намеченные экономические цели этих программ, что может нанести ущерб репутации стран как надежных направлений для инвестиций.
190. В этом проекте приведен ряд инструментов, доступных странам, реализующим программу инвестиционной миграции. В интересах международного сообщества сделать так, чтобы операторы инвестиционных программ должным образом понимали риски, которые могут присутствовать, и возможные меры по снижению рисков, доступные при реализации программы ГЗИ/РЗИ. Как и в случае с реагированием на любой другой тип финансовых преступлений, для эффективности принимаемых мер реагирования, рассмотренных в этом отчете, решающее значение будет иметь то, чтобы правовая и нормативная работа также была подкреплена адекватными ресурсами, системами и возможностями для их эффективной реализации. В отчете показано, что программы инвестиционной миграции не реализуются в вакууме, а снижение рисков отвечает не только интересам юрисдикции, реализующей программу, и ее граждан, но также ее международных партнеров и представителей частного сектора.



Ноябрь 2023

Злоупотребление программами по получению гражданства и вида на жительство за инвестиции

В этом отчете показано, как программы гражданства и вида на жительство за инвестиции (ГЗИ/РЗИ) могут предоставить преступникам возможность передвижения по всему миру и помочь им скрыть свою личность и преступную деятельность за подставными компаниями в других юрисдикциях. В отчете предлагаются меры и приводятся примеры передовой практики, которые могут помочь законодателям и лицам, ответственным за управление программами инвестиционной миграции, справиться с этими рисками.



PASSPORT

PASSPORT