



**Конференция государств –  
участников Конвенции  
Организации Объединенных  
Наций против коррупции**

Distr.: General  
10 December 2018  
Russian  
Original: English

**Группа по обзору хода осуществления**  
**Десятая сессия**  
Вена, 27–29 мая 2019 года  
Пункт 2 предварительной повестки дня\*  
**Обзор хода осуществления Конвенции Организации  
Объединенных Наций против коррупции**

**Резюме**

**Записка Секретариата**

**Содержание**

	<i>Стр.</i>
I. Введение.....	2
II. Резюме .....	2
Португалия.....	2

\* [CAC/COSP/IRG/2019/1](#).



## I. Введение

1. Настоящий документ Группы по обзору хода осуществления подготовлен в соответствии с пунктом 36 круга ведения Механизма обзора хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (резолюция 3/1 Конференции государств-участников, приложение).
2. Содержащееся в настоящем документе резюме представляет собой страновой обзор, проведенный во втором году второго цикла обзора. Резюме остальных докладов, относящихся к тому же году того же цикла, будут изданы в качестве добавлений к настоящей записке.

## II. Резюме

### Португалия

#### 1. Введение. Обзор правовых и институциональных основ Португалии в контексте осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

Португалия ратифицировала Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции 21 сентября 2007 года и сдала на хранение свою ратификационную грамоту 28 сентября 2007 года. В соответствии со статьей 8 Конституции Португальской Республики (КПР) ратифицированные договоры вступают в действие в том же порядке, что и все другие законы, с момента их опубликования в «Официальном вестнике».

Португалия является членом Европейского союза, Организации экономического сотрудничества и развития, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Совета Европы и других организаций. В основе принимаемых мер по борьбе с отмыванием денег лежит система правовых норм, действующих как в рамках Европейского союза, так и на национальном уровне.

Обзор хода осуществления Португалией глав III и IV Конвенции против коррупции был проведен во втором году первого цикла обзора, и резюме этого обзора было опубликовано 7 августа 2013 года ([CAC/COSP/IRG/II/2/1/Add.18](#)).

Основными элементами законодательства в области предупреждения коррупции и борьбы с коррупционными проявлениями в Португалии являются, в частности, КПР, Уголовный кодекс, Общий закон о прохождении гражданской службы (Закон № 35/2014), Закон об общественном контроле материального положения лиц, занимающих публичные должности (Закон № 4/83), Закон о финансировании политических партий и избирательных кампаний (Закон № 19/2003), Кодекс положений о публичных закупках (Декрет-закон № 18/2008), Уголовно-процессуальный кодекс (УПК), Закон о борьбе с отмыванием денег (Закон № 83/2017) и Закон о применении специальных мер для обеспечения сбора доказательств и конфискации активов в пользу государства (Закон № 5/2002).

Основными структурами, на которые возложена ответственность за предупреждение коррупции, являются, в частности, Совет по предупреждению коррупции (СПК), Государственная прокурорская служба (ГПС) и Генеральный директорат по вопросам политики в области правосудия при Министерстве юстиции (ГДПП), а также Генеральная финансовая инспекция (ГФИ) и Генеральный директорат по вопросам администрации и занятости в государственном аппарате, находящиеся в ведении Министерства финансов и публичной администрации (МФПА). Возвращением активов занимаются в основном Государственная прокуратура, особенно ее Центральное управление по уголовному расследованию и преследованию (ЦУУРП), Агентство по возвращению активов (АВА), Национальное управление по борьбе с коррупцией при Уголовной полиции,

Агентство по управлению активами (АУА) и Подразделение для сбора оперативной финансовой информации (ПОФИ).

## **2. Глава II. Меры по предупреждению коррупции**

### **2.1. Комментарии в отношении осуществления статей, являющихся предметом обзора**

*Политика и практика предупреждения и противодействия коррупции; орган или органы по предупреждению и противодействию коррупции (статьи 5 и 6)*

Португалия не имеет собственной национальной стратегии борьбы с коррупцией и в рамках усилий по обеспечению соблюдения в публичном секторе принципов честности и неподкупности, прозрачности и подотчетности, а также усилий, направленных на предупреждение коррупции, опирается на существующие возможности правовой и административной систем.

СПК является независимым административным учреждением, уполномоченным проводить исследования по вопросам распространенности коррупции, контролировать осуществление соответствующих правовых и административных мер и оценивать их эффективность (Закон № 54/2008). Совет представляет публичным организациям, включая государственные компании, рекомендации, касающиеся разработки, практической реализации и периодического обновления их планов по предупреждению коррупции, дает юридические заключения, предлагает проекты кодексов этических норм и, если это требуется, обеспечивает подготовку их персонала по вопросам соблюдения принципов деловой этики и открытости.

ГПС отвечает за профилактику преступлений, их расследование и осуществление судебного преследования за совершение преступлений, включая такое преступление, как коррупция. По информации, полученной от ГПС и СПК, они располагают достаточными ресурсами и специально подготовленным персоналом.

Кроме того, соблюдение законодательства и выполнение рекомендованных СПК планов по предупреждению коррупционных рисков контролируется действующими во всех министерствах службами генеральной инспекции, которые также следят за тем, чтобы любые проявления коррупции в их ведомствах были исключены. Указанные службы проводят административные расследования и проверки и при наличии подозрений в совершении того или иного преступления информируют о нем ГПС. Активную роль в рамках усилий по поощрению соблюдения этических норм и предупреждению мошенничества и коррупции в публичном секторе играет, в частности, Генеральная финансовая инспекция, которая является органом внутреннего аудита.

СПК, Центр судебных исследований (ЦСИ), Школа уголовной полиции и другие публичные органы проводят различные информационно-разъяснительные мероприятия по вопросам предупреждения коррупции, в том числе среди широкой общественности.

*Публичный сектор; кодексы поведения публичных должностных лиц; меры в отношении судебных органов и органов прокуратуры (статьи 7, 8 и 11)*

Порядок прохождения гражданской службы регулируется согласно положениям Закона № 35/2014. Набор сотрудников на должности в публичном секторе осуществляется путем проведения открытых конкурсов на основании таких критериев, как безупречность работы, справедливость и способности. Набор сотрудников на руководящие должности (Закон № 2/2004) и должности с особыми условиями труда (Закон № 35/2004) осуществляется в рамках отдельно оговоренных процедур. Ротация кадров осуществляется в тех случаях, когда это необходимо по соображениям, связанным с публичными интересами, однако продолжительность ротации ограничена по времени и, кроме того, может потребоваться согласие участвующего в ротации публичного должностного лица.

В стране имеется всесторонняя правовая основа, позволяющая регулировать порядок продвижения по службе, оплаты труда и выхода в отставку публичных должностных лиц. Профессиональную подготовку в соответствующих областях обеспечивают Генеральный директорат по вопросам повышения квалификации публичных служащих и СПК.

Критерии применительно к кандидатам и выборам на публичные должности предусмотрены в Конституции и Законе № 2/2004, обеспечивающем введение в действие Устава управленческого персонала центральных, региональных и местных административных органов, а также в Декрете-законе № 71/2007, на основании которого введен в действие Устав публичных должностных лиц, занимающих руководящие должности, и статье 13 Закона № 27/1996 об административной опеке.

Положения, регулирующие условия финансирования выборов, содержатся в Законе № 19/2003. Анонимные пожертвования, дары или займы политическим партиям в денежной или натуральной форме от национальных или иностранных юридических лиц, за некоторыми исключениями, запрещены (статья 8 Закона № 19/2003). Статья 20 этого же Закона устанавливает ограничения в отношении расходов на избирательные кампании, а статья 23 содержит требование о том, чтобы ежегодная бухгалтерская отчетность политических партий и бухгалтерская отчетность по итогам проведения избирательных кампаний проверялись Конституционным судом.

Закон № 4/83 обязывает отдельные категории публичных должностных лиц представлять декларации о своих доходах и активах в Конституционный суд. Хотя в Законе и перечислены категории должностных лиц, которые должны представлять такие декларации, в практическом отношении не очень понятно, кто же именно обязан это делать. Декларации должны оформляться в письменном виде и подаваться тогда, когда публичные должностные лица приступают к исполнению своих обязанностей, когда размер их активов изменился, превысив определенный предельный уровень, и когда они оставляют свой пост.

На основании Закона № 64/93 составлен публичный реестр интересов в Парламенте, где перечислены все виды публичной и частной деятельности членов Парламента и Правительства, которые могут привести к возникновению коллизии интересов (препятствия и несовместимости). Кроме того, Закон предусматривает трехлетний период «остывания» для отдельно указанных категорий должностных лиц, за исключением тех случаев, когда они возвращаются к предпринимательской деятельности, которой занимались до назначения на публичную должность. Другие гарантии беспристрастности обеспечиваются в соответствии с положениями Административно-процессуального кодекса (статьи 69–76).

Многие публичные учреждения приняли кодексы поведения или кодексы этических норм. Эти кодексы отличаются друг от друга и не всегда предусматривают подробные и эффективные системы, которые позволяли бы, в частности, выявлять и регулировать ситуации, связанные с возникновением коллизий интересов и получением даров. Кроме того, все категории публичных служащих должны соблюдать общие обязанности публичных должностных лиц, перечисленные в статье 3 Дисциплинарного устава (Закон № 58/2008) и документе «Этическая хартия государственного управления — десять этических принципов государственного управления», а также в Кодексе служебного поведения сотрудников аппарата Правительства. Португалия также рассматривает вопрос о принятии кодекса положений об обеспечении прозрачности в работе публичных служащих. Этот кодекс конкретно предназначен для должностных лиц, занимающих политические должности, и в частности для руководителей государственных компаний.

Нарушения кодексов и общих обязанностей публичных должностных лиц могут повлечь за собой применение дисциплинарных мер (статьи 176–240 Закона № 35/2014 (Общий закон о трудовых отношениях при выполнении публичных функций)).

Информация о предполагаемых актах коррупции может быть передана в правоохранительные органы, ГПС, СПК, а внутри организаций — в службы генеральной инспекции. Публичные должностные лица обязаны сообщать о любом ставшем им известным преступлении (статья 242 УПК). Общий принцип обеспечения защиты тех, кто сообщает о правонарушениях, в открытых акционерных обществах и государственных компаниях, а также в частном секторе закреплён в Законе № 19/2008 (статья 4). Вместе с тем этот Закон носит слишком общий характер и не предусматривает никакую систему информирования о правонарушениях и защиты соответствующих лиц.

В целях усовершенствования законодательства, применимого в отношении публичных должностных лиц, в Парламенте создан специальный комитет, перед которым поставлена задача повысить уровень прозрачности при осуществлении публичных функций. В настоящее время в этом комитете проходит рассмотрение и обсуждение ряда законопроектов, касающихся, в частности, коллизий интересов и лоббирования.

Конституция Португальской Республики, УПК, Гражданско-процессуальный кодекс (ГПК), Устав сотрудников судебных органов (Закон № 21/85), Закон об организации судебной системы (Закон № 62/2013) и другие законодательные акты предусматривают независимость, этические нормы и важнейшие принципы судебной системы и регулируют соответствующие процедуры приема на работу, оплаты труда, применения дисциплинарных мер и мер по устранению коллизией интересов. Центр судебных исследований организует начальную и текущую профессиональную подготовку судей и прокуроров, в программу которой включены такие темы, как профессиональная этика и деонтология. В Португалии отсутствует кодекс служебного поведения, предназначенный для сотрудников судебных органов, и они освобождены от обязанности подавать декларации об активах.

В Конституции Португальской Республики, Уставе ГПС (Закон № 60/98) УПК, ГПК и других законодательных и подзаконных актах изложены этические нормы и важнейшие принципы и меры, необходимые для обеспечения честности и неподкупности и предупреждения коллизий интересов среди сотрудников ГПС. Эти сотрудники обязаны раскрывать информацию об имеющихся препятствиях и несовместимостях в связи с их участием в рассмотрении любого гражданского или уголовного дела. Нарушение этой обязанности является основанием для наложения дисциплинарных санкций. Никакие четкие правила в отношении принятия даров и никакой кодекс служебного поведения для сотрудников ГПС не предусмотрены.

#### *Публичные закупки и управление публичными финансами (статья 9)*

Декрет-закон № 18/2008, обеспечивающий введение в действие Кодекса положений о публичных закупках, является главной правовой основой для регулирования публичных закупок. Условия участия в конкурсных торгах, отбора участников и заключения контрактов установлены и публикуются достаточно заблаговременно. Единственным критерием для заключения контракта является наиболее экономически выгодное предложение.

Декрет-закон № 18/2008 также предусматривает правила использования онлайн-платформы BASE, где размещаются данные обо всех контрактах, заключенных в результате всех видов закупочных процедур, и публикуется информация о ходе исполнения контрактов. Опубликование контрактов как на сайте BASE, так и в «Официальном вестнике» является обязательным для некоторых категорий контрактов, например прямых контрактов, заключенных без проведения торгов. Невыполнение требования об опубликовании прямых контрактов влечет за собой признание их недействительными. Вся информация доступна для проверяющих органов и ГПС. Жалобы могут подаваться на различных стадиях закупочной процедуры в адрес самой организации-заказчика.

Участвующие в закупках заинтересованные стороны должны заявить об отсутствии у них коллизий интересов до того, как они будут допущены к участию. Заявки на участие в открытых торгах со стороны любых физических и юридических лиц, которые были ранее признаны виновными в отмывании денег или коррупции, не принимаются.

Процесс формирования и определения политики в области закупок контролирует Министерство экономики. Центральным органом, ответственным за осуществление закупок, является Агентство комплексного обслуживания государственных организаций Португалии (ESPAF), которое занимается заключением крупных рамочных контрактов. Для того чтобы воспользоваться услугами Агентства, любому публичному органу достаточно присоединиться к национальной системе публичных закупок. Внешние проверки *ex ante* и *ex post* проводит Счетная палата. Внутренний аудит осуществляют службы генеральной инспекции.

Правовую основу для регулирования процесса формирования национального бюджета обеспечивают Конституция, Закон о принципах публичной бухгалтерской отчетности (Закон № 8/90), Закон о структуре бюджета (Закон № 151/2015), а также законы о бюджете, принимаемые на местном и региональном уровнях. Процесс формирования бюджета и система бухгалтерского учета основаны на Международных стандартах учета в государственном секторе.

Процедуры утверждения национального бюджета прописаны в Конституции. Дискуссии по проекту бюджета и проекту закона об исполнении бюджета, проводимые в Комитете по бюджетным и финансовым вопросам Парламента, являются открытыми для общественности. Информация о ходе исполнения бюджета публикуется в ясной и доступной форме в соответствии с проектом «Что важно знать о бюджетном процессе», который осуществляет Генеральный директорат по бюджетным вопросам.

Проведение внутренних аудиторских проверок входит в компетенцию ГФИ, тогда как внешние проверки проводятся Счетной палатой. Оценкой финансово-бюджетных прогнозов и соблюдения фискальных правил занимается Совет по вопросам публичных финансов. Подделка документов, в том числе бухгалтерских книг, отчетности и финансовых ведомостей, считается уголовным преступлением согласно статье 256 Уголовного кодекса.

#### *Публичная отчетность; участие общества (статьи 10 и 13)*

Конституция Португальской Республики предусматривает всеобщее право на доступ к информации (статья 37 (1)). Согласно статье 268 (1) граждане также имеют право на то, чтобы административные органы информировали их о принимаемых в их отношении решениях. Закон № 83/95 определяет условия участия в административных процедурах, а также предусматривает право на принятие мер общественного воздействия в целях предупреждения и пресечения преступлений, вызванных неопределенными интересами. Практика применения комплексных законов, в которых предусмотрены исключения с учетом соображений защиты частной жизни, также имеет место.

Закон № 26/2016 предусматривает право и процедуру доступа к административным документам. В соответствии с Законом № 65/93 был учрежден Комитет по вопросам обеспечения доступа к административным документам, который осуществляет контроль за соблюдением Закона № 26/2016 и может, когда это требуется, выносить рекомендации, которые не считаются обязательными. Физические и юридические лица также имеют право требовать возмещения ущерба в судах по административным вопросам (Административно-процессуальный кодекс, введенный в действие в соответствии с Законом № 15/2002).

В целях упрощения административных процедур широко используются информационные технологии. В качестве примеров можно привести порталы BASE, CITIUS (общедоступная платформа, в частности для представления документов в суды и отслеживания информации о ходе рассмотрения дел), а также электронные счета-фактуры (система выставления электронных счетов учреждениями публичной администрации) и т. д.

Информирование о предполагаемых коррупционных преступлениях, в том числе в анонимном порядке, возможно, в частности, через веб-сайт ГПС.

Многие публичные органы публикуют свои планы по предупреждению коррупции на своих веб-сайтах. СПК публикует отчеты о проводимой работе по выявлению и оценке коррупционных рисков.

Заинтересованные стороны могут участвовать в парламентской законодательной деятельности (статья 167 КПП). Парламент может также запрашивать мнение общественности. Декрет-закон № 274/2009 предусматривает процедуру проведения Правительством консультаций с общественностью.

#### *Частный сектор (статья 12)*

Уголовная полиция, ГПС и ГДПП организуют для представителей частного сектора семинары-практикумы, целью которых является повышение их осведомленности, обмен опытом, поощрение передовой практики и укрепление сотрудничества. ПОФИ регулярно проводит семинары для подотчетных ему структур с целью обсуждения вопросов, касающихся, в частности, бенефициарного права собственности и обязательств по представлению информации в рамках установленных мер по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма (ПОД/ФТ).

В целях поощрения практики социально ответственного поведения Министерство экономики разработало Национальный план действий на период 2017–2020 годов по обеспечению ответственного поведения деловых кругов и соблюдения прав человека. Соответствующие критерии, которые в рамках договорных отношений между коммерческими предприятиями и государством должны соблюдаться в процессе осуществления закупок, предусмотрены в Кодексе положений о публичных закупках.

Все юридические лица должны быть внесены в Национальный реестр юридических лиц и Коммерческий реестр и обязаны сообщить фамилии членов своих советов управляющих и акционеров. Парламент принял законодательство, в соответствии с которым проводится работа по составлению центрального реестра собственников-бенефициаров и упраздняются акции на предъявителя (Закон № 89/2017).

Все компании должны соблюдать надлежащие стандарты бухгалтерского учета и аудита и вести бухгалтерские книги и отчетность. Компании, на которые распространяется общий режим применения Системы нормализации бухгалтерского учета, обязаны пользоваться услугами дипломированного бухгалтера, который должен обеспечивать соблюдение указанных обязательств, а также обязательств по уплате налогов и подписывать все налоговые декларации компании.

В соответствии с Декретом-законом № 224/2008 введен в действие Устав Португальской коллегии статутных аудиторов (ПКСА) и для всех статутных аудиторов установлено требование сообщать через ПКСА о коррупционных преступлениях в Государственную прокурорскую службу. Преступления, связанные с подделкой бухгалтерской отчетности, квалифицируются в статьях 103 и 104 документа «Правовой режим мер, применяемых в отношении налоговых правонарушений».

Освобождение от налогообложения незаконных расходов категорически запрещено даже в тех случаях, когда такие расходы имеют место за пределами Португалии.

*Меры по предупреждению отмывания денежных средств (ст. 14)*

Закон № 83/2017 («Закон о ПОД/ФТ») устанавливает перечень финансовых учреждений и нефинансовых коммерческих организаций и категорий специалистов, которые обязаны соблюдать требования, касающиеся противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма (статьи 3–5). Контрольные и надзорные органы таких учреждений, организаций и профессиональных объединений классифицируются с учетом их отраслевой принадлежности и перечислены в статьях 84–91 Закона о ПОД/ФТ. Статья 14 этого Закона содержит подробные предписания в отношении управления рисками на уровне подотчетных структур.

В 2015 году в Португалии была проведена национальная оценка рисков в целях выявления, оценки и объективного осознания рисков, связанных с отмыванием денег и финансированием терроризма. На основе этой оценки в стране принимаются меры по устранению указанных рисков за счет использования подхода, ориентированного на всесторонний учет имеющихся факторов риска. Португалия создала свое Подразделение для сбора оперативной финансовой информации (ПОФИ) в 2003 году и, кроме того, использует такой механизм, как координационные совещания представителей национальных структур, и такие платформы, как Комиссия по координации политики в области предупреждения и пресечения отмывания денег и финансирования терроризма и ее Исполнительный комитет и Постоянный технический секретариат. Все надзорные органы финансового и нефинансового секторов, а также ПОФИ, ГПС, правоохранительные и другие органы имеют в Комиссии и Исполнительном комитете своих представителей и проводят периодические совещания для рассмотрения соответствующих вопросов.

Статья 3 (1) Декрета-закона № 61/2007 предусматривает требование, согласно которому все лица, въезжающие на территорию Европейского союза или выезжающие с его территории, обязаны задекларировать имеющиеся у них наличные денежные средства и оборотные документы на предъявителя, если их сумма эквивалентна или превышает 10 тыс. евро. В соответствии с циркуляром № 9630/411 *Налоговой администрации* эта структура отвечает за систематизацию, сбор, регистрацию и обработку информации, содержащейся в таких декларациях. Информация, полученная при обработке деклараций/предоставленных сведений, направляется в ПОФИ, которое передает такую информацию в Уголовную полицию в случаях, когда имеются подозрения в том, что было совершено соответствующее преступление. Существуют различные положения, регулирующие порядок осуществления электронных переводов и деятельность финансово-расчетных учреждений. К числу таких положений следует отнести Регламент № 2015/847 Европейского союза об информации, сопровождающей переводы денежных средств, Регламент № 260/2012 Европейского союза, устанавливающий технические и коммерческие требования для кредитных переводов и прямого дебетования в евро, а также Закон № 125/2008 и Регламент, устанавливающий Единую зону платежей в евро.

**2.2. Успешные результаты и виды практики**

- Анонимные пожертвования, дары или займы политическим партиям в денежной или натуральной форме от национальных или иностранных юридических лиц запрещены (статья 7 пункт 3).
- Создание портала BASE (осуществление публичных закупок только с использованием электронной платформы), который представляет собой механизм, позволяющий обеспечивать прозрачность процедур и предупреждать коррупцию (статья 9 пункт 1).
- Португалия внедрила механизм координационных совещаний представителей национальных структур и соответствующие платформы в рамках системы ПОД/ФТ, которые используются для проведения периодических



совещаний с участием представителей всех контролирующих и надзорных органов и, в частности, представителей ГПС и ПОФИ (статья 14, пункт 1 (b)).

- Португальские надзорные органы, контролирующие соблюдение законодательства в области противодействия отмыванию денег, в своей работе по осуществлению надзора в отношении частного сектора и подготовке для него необходимых рекомендаций систематически используют соответствующие инициативы различных международных структур, а также документы, содержащие информацию о передовой практике, и руководства, подготовленные Целевой группой по финансовым мероприятиям и Европейской службой банковского надзора (статья 14, пункт 4).
- Португальские власти организуют программы профессиональной подготовки, особенно для стран Южной Америки и португалоязычных стран, что следует расценивать как дополнительные усилия, способствующие глобальному, региональному и субрегиональному сотрудничеству (статья 14, пункт 5).

### 2.3. Трудности в осуществлении

Властям Португалии рекомендуется:

- разработать эффективную и скоординированную общенациональную стратегию борьбы с коррупцией (статья 5, пункт 1);
- создать орган или органы для осуществления надзора или координации в отношении реализации общенациональной стратегии в области борьбы с коррупцией и обеспечить этому органу или этим органам необходимую самостоятельность и достаточные ресурсы, или для этих же целей наделить существующий орган или существующие органы необходимыми полномочиями и обеспечить этому органу или этим органам необходимую самостоятельность и достаточные ресурсы (статья 6, пункты 1 и 2);
- рассмотреть вопрос о разработке необходимых процедур для определения должностей, уязвимых с точки зрения коррупции, и создать надлежащие системы, с тем чтобы обеспечить периодическую ротацию сотрудников на таких должностях (статья 7, пункт 1);
- стремиться обеспечить принятие кодексов поведения и других надлежащих мер, включая подготовку кадров, с тем чтобы установить этические нормы для всех категорий публичных должностных лиц (статья 8, пункты 1–3);
- прилагать усилия в целях разработки всеобъемлющих регламентирующих положений в отношении выявления и устранения коллизий интересов и принятия даров применительно ко всем категориям публичных должностных лиц, включая лиц, занимающих высшие руководящие должности, а также членов Парламента и сотрудников судебных органов и Государственной прокурорской службы (статья 8, пункт 5, и статья 11);
- продолжить работу по корректировке, принятию и введению в действие поправок к законодательству, которые в настоящее время находятся на рассмотрении специального парламентского комитета, и обеспечить, чтобы эти поправки соответствовали требованиям Конвенции (статьи 7 и 8);
- рассмотреть вопрос о принятии всестороннего законодательства, предусматривающего меры и системы, которые бы, в том числе за счет усиления мер по защите лиц, сообщающих информацию, способствовали тому, чтобы публичные должностные лица уведомляли соответствующие органы об актах коррупции (статья 8, пункт 4);
- рассмотреть вопрос об укреплении систем декларирования активов и уведомления о наличии коллизий интересов, в том числе за счет объединения существующих реестров и усовершенствования систем контроля и

проверки, а также за счет внесения в законодательство уточнений в отношении того, какие публичные должностные лица должны подавать декларации, и включения в число тех, кто обязан это делать, сотрудников судебных органов и ГПС (статья 8, пункт 5);

- усилить существующие меры по обеспечению доступа к информации, в том числе путем создания эффективных внутренних механизмов подачи жалоб и установления конкретных сроков их рассмотрения (статья 10 (а)).

### 3. Глава V. Меры по возвращению активов

#### 3.1. Комментарии в отношении осуществления статей, являющихся предметом обзора

*Общее положение; специальное сотрудничество; двусторонние и многосторонние соглашения и договоренности (статьи 51, 56 и 59)*

Правовую основу для возвращения активов в Португалии обеспечивают в основном Уголовный кодекс, УПК, Закон о ПОД/ФТ, Закон № 144/99 о международном судебном сотрудничестве по уголовным делам и Закон № 88/2009 о введении в действие правового режима, регулирующего порядок вынесения и исполнения решений о конфискации средств совершения преступлений и связанных с ними доходов и выгод. Кроме того, в соответствии со статьей 8 КПП положения Конвенции, обладающие самостоятельной исполнительной силой, имеют в Португалии прямое применение.

Компетентным органом, отвечающим за получение, рассмотрение и выполнение просьб о возвращении активов в Португалии, является Государственная прокурорская служба (ГПС). Уголовная полиция оказывает прокурорам поддержку в принятии мер по выявлению, отслеживанию и аресту активов для целей их конфискации и/или возвращения запрашивающим государствам. Органом, отвечающим за возвращение активов в Португалии, является Агентство по возвращению активов, созданное в рамках Уголовной полиции. Задача Агентства состоит в том, чтобы выявлять и отслеживать преступные доходы или средства совершения преступлений и осуществлять сотрудничество с ведомствами по возвращению активов, действующими в других государствах. Управление арестованным и конфискованным имуществом осуществляется Агентством по управлению активами.

Португальское законодательство предусматривает возможность передачи информации по собственной инициативе как внутри страны, так и зарубежным партнерам (статья 129 Закона о ПОД/ФТ). Кроме того, обмен информацией с соответствующими органами других государств может осуществляться по каналам Эгмонтской группы, Европейской платформы органов по возвращению активов, Камденской межучрежденческой сети возвращения активов (КАРИН), Международной организации уголовной полиции и Агентства Европейского союза по сотрудничеству правоохранительных органов.

Португалия заключила одно двустороннее соглашение о возвращении активов, а именно соглашение со Швейцарией.

*Предупреждение и выявление переводов доходов от преступлений; подразделения для сбора оперативной финансовой информации (статьи 52 и 58)*

Подотчетные надзорным органам структуры обязаны устанавливать личность своих клиентов, включая непостоянных клиентов и всех представителей и собственников-бенефициаров (статьи 23 и 24 Закона о ПОД/ФТ). Они также обязаны проверять личность своих клиентов, составлять клиентские профили рисков и внедрять надлежащие системы управления рисками (статья 14 Закона о ПОД/ФТ). Обязанность идентифицировать собственников-бенефициаров предусмотрена статьями 29–34 Закона о ПОД/ФТ. Понятие собственников-бенефициаров определяется в статье 30 Закона о ПОД/ФТ и в Уведомлении № 2/2018

Банка Португалии (бывшее Уведомление № 5/2013). Новый закон (Закон № 89/2017) предусматривает создание центрального реестра собственников-бенефициаров и упразднение акций на предъявителя. Статья 2 (1) (cc) Закона о ПОД/ФТ содержит определение политически значимых лиц (ПЗЛ), а в подпункте (dd) этой же статьи дается определение такого понятия, как лица, известные своей близостью к ПЗЛ. Подотчетные надзорным органам структуры обязаны использовать процедуры выявления и учета факторов риска для определения того, является ли их клиент ПЗЛ, близким родственником ПЗЛ или лицом, известным своей близостью к ПЗЛ (статьи 19 (1) и (3) Закона о ПОД/ФТ). Уполномоченные органы Португалии разработали дополнительные рекомендации в отношении того, как выявлять случаи преступной деятельности бывших ПЗЛ. В частности, для определения бывших ПЗЛ рекомендован целый ряд конкретных признаков (статьи 19, 39 и 52 (2) Закона о ПОД/ФТ).

Статья 36 Закона о ПОД/ФТ обязывает финансовые учреждения проявлять особую осмотрительность в отношении клиентов в ситуациях, когда в связи с этими клиентами выявлена повышенная степень риска. С этой целью в приложении III содержится ориентировочный перечень потенциально более высоких факторов риска, на которые финансовые учреждения обязаны обращать особое внимание. Компетентные органы, включая Банк Португалии, могут определить и другие ситуации, для которых характерен потенциально более высокий уровень риска (статьи 36 (1) и (3) (b) Закона о ПОД/ФТ). В статье 52 Закона о ПОД/ФТ дается определение такого понятия, как «обязанность проводить тщательную проверку», а согласно статье 41 (2) Уведомления № 2/2018 Банка Португалии он уполномочен распространять и обновлять перечень примеров потенциально подозрительных признаков, указывая при этом те виды деяний, деятельности или операций, которые могут быть связаны с использованием финансовых средств или иных активов, полученных преступным путем или имеющих отношение к финансированию терроризма.

Процедуры, касающиеся ПЗЛ, и резолюции Совета Безопасности Организации Объединенных Наций включены в число установленных законом надзорных механизмов на основании статей 2 (1) и 18 (2) Закона о ПОД/ФТ.

Статья 51 Закона о ПОД/ФТ предусматривает, что документы и досьевые материалы должны сохраняться в течение не менее семи лет на долгосрочных носителях информации, предпочтительно электронных. Кроме того, подотчетные надзорным органам структуры обязаны должным образом постоянно отслеживать деловые отношения своих клиентов, включая поведение клиентов, характерные для них риски, сделки и другую соответствующую деятельность, и в рамках проявления должной осмотрительности регулярно обновлять полученную информацию (статьи 18 (2), 27 (3) (c) и 40 Закона о ПОД/ФТ).

Создание «фиктивных банков» запрещено (статья 66 Закона о ПОД/ФТ). Финансовым учреждениям запрещено устанавливать или поддерживать корреспондентские банковские отношения с любым фиктивным финансовым учреждением, и они обязаны следить за тем, чтобы аналогичное требование распространялось и на их корреспондентов за рубежом.

Система декларирования активов, установленная для отдельных категорий должностных лиц, позволяет применять санкции в случае невыполнения соответствующих требований. Возможность представления деклараций в электронном виде не предусмотрена, однако любое лицо может получить соответствующую консультацию в Конституционном суде. Содержащаяся в декларации информация может быть сообщена иностранному государству при наличии просьбы, полученной в рамках процедур оказания взаимной правовой помощи. В португальском законодательстве ничего не сказано об обязанности сообщать о счетах, в отношении которых публичные должностные лица имеют интерес или право подписи, или о другом уполномочии в отношении каких-либо финансовых счетов в других странах.

Подотчетные надзорным органам структуры обязаны представлять сообщения о подозрительных сделках (СПС) в ПОФИ и Центральное управление по уголовному расследованию и преследованию (ЦУУРП) (статья 43 Закона о ПОД/ФТ). В случае несоблюдения этого требования контролирующие или надзорные органы могут наложить на эти структуры финансовые санкции (статья 169 (сс) Закона о ПОД/ФТ). ПОФИ не обладает полномочиями проводить расследования. В результате оно получает и анализирует СПС и препровождает их в правоохранительные органы в случае возникновения подозрений в том, что было совершено преступление, связанное с отмыванием денег или финансированием терроризма, или любое основное правонарушение. ПОФИ распространяет информацию о финансовых и нефинансовых организациях, оценивает системные риски и регулярно проводит у себя дискуссии с участием представителей финансовых и нефинансовых структур, а также контролирующих, надзорных и других публичных органов. ПОФИ не может замораживать счета, но может временно приостанавливать проведение финансовых операций. В состав ПОФИ входят сотрудники службы полиции, специализирующиеся на вопросах противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма, а также три эксперта, командированные налоговыми органами. Подразделение осуществляет сотрудничество с другими ПОФИ на основании меморандумов о договоренности и в рамках Эгмонтской группы, а также в соответствии с положениями статьи 137 Закона о ПОД/ФТ, которая допускает обмен информацией между ПОФИ.

*Меры для непосредственного возвращения имущества; механизмы изъятия имущества посредством международного сотрудничества в деле конфискации; международное сотрудничество в целях конфискации (статьи 53, 54 и 55)*

В соответствии с положениями статьи 2 ГПК (Гарантия доступа к судебной системе) и статьи 30 ГПК (Определение надлежащих сторон) иностранные государства могут возбуждать гражданские иски, требовать выплаты компенсации и могут быть признаны законными собственниками имущества, приобретенного в результате совершения преступлений, признанных таковыми согласно Конвенции. Однако в Португалии ни разу не рассматривались коррупционные дела, в которых иностранное государство выступало бы в качестве гражданской стороны.

Португалия не требует наличия договора для осуществления международного сотрудничества. Португальское законодательство допускает прямое приведение в исполнение решений и постановлений о конфискации, вынесенных иностранными судебными органами (статья 160 Закона № 144/99 и Закон № 25/2009, сфера применения которого ограничивается странами Европейского союза), а также передачу конфискованного имущества. В своем законодательстве, применяемом в отношении стран — членов Европейского союза (Закон № 25/2009), Португалия установила правовой режим, который в еще большей степени упрощает соответствующие процедуры. Однако к Португалии ни разу не обращались за оказанием помощи в связи с делами о коррупции.

Статьи 109–111 Уголовного кодекса устанавливают общий порядок осуществления конфискации, включая расширенную конфискацию. Конфискация доходов от преступлений, связанных с отмыванием денежных средств и коррупцией, или доходов от других преступлений, а также конфискация средств совершения указанных преступлений предусмотрены статьями 1, 7 и 12 Закона № 5/2002, в том числе применительно к случаям, когда преступление совершено за пределами Португалии или когда финансовые средства имеют иностранное происхождение. Эти положения обеспечивают защиту прав добросовестных владельцев (статья 111 (2) Уголовного кодекса и статья 28 Закона № 144/99). Статья 178 УПК позволяет прокурору и Уголовной полиции временно арестовывать и замораживать активы до вынесения соответствующего постановления судом. Статьи 111 (4) и 228 УПК и статья 10 (2) Закона № 5/2002 допускают арест товаров, чья стоимость равна стоимости материальных ценностей, происхождение которых не было объяснено.

Португалия допускает использование в целях конфискации гражданско-правовых процедур или возможность конфискации без вынесения обвинительного приговора (в соответствии с Директивой 2014/42/ЕС о замораживании и конфискации средств совершения преступлений и доходов от преступной деятельности в Европейском союзе). В Португалии не было зафиксировано ни одного случая, когда бы в ходе рассмотрения в суде дела о коррупции был подан иск о возмещении ущерба.

Иностранное государство-участник может обратиться с просьбой о применении на территории Португалии обеспечительных мер. Для обращения с такими просьбами не требуется постановления суда, а сами просьбы должны оформляться как судебные поручения, передаваемые напрямую от одного компетентного судебного органа другому (статья 152 Закона № 144/99). В отношении государств — членов Европейского союза в Португалии действуют положения Закона № 25/2009, который содержит подробные предписания, устанавливающие порядок признания и исполнения на территории Португалии постановлений о замораживании, вынесенных судебным органом другого государства — члена Европейского союза в ходе уголовного судопроизводства в целях сбора доказательств или конфискации имущества. Остается неясным, существует ли возможность приведения в исполнение в Португалии решений или постановлений иностранных судов о замораживании, аресте или конфискации активов в тех случаях, когда такие решения или постановления не связаны с уголовным судопроизводством. В любом случае Португалия не располагает другими механизмами, которые позволяли бы в упреждающем порядке сохранять имущество для целей конфискации. Поскольку в Португалии еще не рассматривались дела, в рамках которых требовалось бы применение обеспечительных мер или приведение в исполнение постановлений о конфискации в связи с совершенными актами коррупции, оценка осуществления пунктов 1 и 2 статьи 55 Конвенции пока не представляется возможной.

В рамках действующих в Португалии законодательства и процедур запрашивающему государству-участнику не предоставляется возможность изложить свои мотивы в пользу продолжения осуществления любой обеспечительной меры, принятой в отношении активов, до того, как эта мера будет снята. По состоянию на период проведения обзора Португалией были представлены тексты ее соответствующих законов.

#### *Возвращение активов и распоряжение ими (статья 57)*

Указания и положения, обеспечивающие возвращение имущества его предыдущим законным собственникам, содержатся в Законе № 144/99 (статья 160). Кроме того, в качестве правового основания может быть использована Конвенция, хотя возвращение активов возможно также и на основе взаимности. Португалия предусматривает возможность возвращения активов за вычетом понесенных расходов, но при условии, что в запрашивающем государстве уже вынесен приговор, в котором подтверждается особая заинтересованность в возвращении активов, и что имеются гарантии соблюдения взаимности (статья 26 и статья 110 (4) Закона № 144/99). Кроме того, в тех случаях, когда запрашивающие государства являются государствами — членами Европейского союза, конфискованное имущество на сумму свыше 10 тыс. евро делится поровну, хотя нефинансовые активы могут быть возвращены запрашивающему государству в полном объеме (статья 18 Закона № 88/2009). Португалия заключила соглашение об окончательном распоряжении конфискованными активами со Швейцарией. Португалия еще не получала ни одной просьбы о возвращении активов ни от одного иностранного государства.

### **3.2. Успешные результаты и виды практики**

- **Власти Португалии не ограничиваются минимальными требованиями и разработали рекомендации в отношении того, каким образом выявлять случаи преступной деятельности ПЗЛ. В частности, для выявления бывших**

ПЗЛ, завершивших свою политическую карьеру, рекомендован целый ряд конкретных признаков (статья 52, пункт 2).

- Практика обмена информацией по собственной инициативе с широким кругом партнеров, позволившая успешно осуществить замораживание активов в ходе судопроизводства по конкретным делам (статья 56).
- Создание центрального реестра собственников-бенефициаров (статьи 12 и 52).

### 3.3. Трудности в осуществлении

Властям Португалии рекомендуется:

- рассмотреть вопрос о введении требования сообщать о финансовых счетах, в отношении которых публичные должностные лица имеют интерес или право подписи или другое уполномочие в иностранных государствах (статья 52, пункт 6);
- уточнить в законодательстве, что другое государство-участник имеет право предъявить гражданский иск, потребовать выплаты компенсации и быть признанным в качестве законного собственника имущества, приобретенного в результате совершения какого-либо из преступлений, признанных таковыми в соответствии с Конвенцией (статья 53);
- принять меры в целях разъяснения в рамках законодательства того, что до снятия любой обеспечительной меры запрашивающему государству-участнику должна быть предоставлена возможность изложить свои мотивы в пользу продолжения осуществления такой меры (статья 55, пункт 8);
- принять такие законодательные и иные предусмотренные в Конвенции меры, которые могут потребоваться для выполнения просьбы другого государства-участника в отношении возвращения активов и распоряжения ими (статья 57, пункты 3 (a) и (b));
- рассмотреть возможность заключения двусторонних или многосторонних соглашений или договоренностей в целях повышения эффективности международного сотрудничества, осуществляемого в соответствии с Конвенцией (статья 59).