



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

Distr.: General
20 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

Добавление

Содержание

	<i>Стр.</i>
II. Резюме	2
Италия	2

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



II. Резюме

Италия

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

Италия подписала Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции 9 декабря 2003 года и санкционировала ее ратификацию путем принятия закона № 116 от 3 августа 2009 года. После ратификации и вступления в силу международные соглашения, такие как Конвенция, становятся неотъемлемой частью внутреннего законодательства и имеют приоритет перед любым противоречащим им положением этого законодательства. Соответственно, Конвенция стала неотъемлемой частью внутреннего законодательства Италии 4 ноября 2009 года.

Обзор хода осуществления Италией глав III и IV Конвенции был проведен в третьем году первого цикла, и резюме этого обзора было опубликовано 19 ноября 2013 года (CAC/COSP/IRG/I/3/1/Add.6).

Италия принимает активное участие в работе ряда международных и региональных органов, которые содействуют выработке мер по предупреждению коррупции, включая Европейский союз, различные органы Совета Европы, такие как Группа государств против коррупции (ГРЕКО) и Венецианская комиссия, Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Группу двадцати и Группу семи, Группу разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Партнерство «Открытое правительство».

Национальное законодательство в области борьбы с коррупцией основано на положениях Конституции (ст. 28, 54, 97 и 98) и включает Уголовный кодекс, Гражданский кодекс, а также конкретные законы, касающиеся публичного сектора, отмывания денег и публичных закупок. На основании Закона № 190/2012 от 6 ноября 2012 года о предупреждении и противодействии коррупции и противозаконной деятельности в рамках публичной администрации (закон о борьбе с коррупцией) был проведен ряд реформ в законодательной и институциональной сферах, что позволило повысить эффективность осуществления Италией положений Конвенции. Законодательный декрет № 231/2001 обеспечивает основу для предупреждения коррупции в частном секторе. Законодательные положения, касающиеся противодействия отмыванию денег, оформлены в виде законодательного декрета, который имеет силу закона.

Основными учреждениями Италии, на которые возложена задача предупреждения и противодействия коррупции, являются судебные органы, различные правоохранительные органы (финансовая гвардия (*Guardia di Finanza*), военная полиция (*Carabinieri*) и государственная полиция), подразделение финансовой разведки, национальный орган по борьбе с коррупцией (НОБК) (ANAC), Национальное управление по борьбе с мафией и терроризмом (НУБМТ) (DNA), Департамент по вопросам публичной администрации, Счетная палата и Анти-монопольное управление (АМУ) (AGCM).

2. Глава II. Меры по предупреждению коррупции

2.1. Комментарии в отношении осуществления статей, являющихся предметом обзора

Политика и практика предупреждения и противодействия коррупции; органы или органы по предупреждению и противодействию коррупции (ст. 5 и 6)

В Италии имеется необходимая конституционная, правовая и нормативная основа, позволяющая обеспечить осуществление всех положений Конвенции,

касающихся мер по предупреждению коррупции. Вместе с тем программы или меры в отношении публичных должностных лиц, предусмотренные соответствующими стратегиями, не всегда полностью и везде применяются ко всем категориям публичных должностных лиц, указанным в Конвенции.

Согласно закону о борьбе с коррупцией разработка национального плана по борьбе с коррупцией в рамках системы публичной администрации возложена на НОБК. Каждое публичное ведомство/административное учреждение, а также каждое предприятие, находящееся в полной собственности государства, обязано подготовить под надзором НОБК собственный трехлетний план по предупреждению коррупции и назначить ответственного сотрудника по вопросам предупреждения коррупции, который должен контролировать осуществление этого плана внутри данного ведомства, учреждения или предприятия. Каждое публичное ведомство/административное учреждение принимает собственный кодекс поведения, основой для которого должен служить Общий кодекс поведения. Прежде чем подготовленные ведомствами/административными учреждениями планы будут утверждены, они должны пройти публичное обсуждение и рассмотрение. Национальный план по борьбе с коррупцией хотя и нацелен на систему публичной администрации, не распространяется в то же время на парламент, судебные органы и правительство. При этом каждый министр отвечает за принятие трехлетнего плана только в вверенном ему/ей министерстве.

Кроме закона о борьбе с коррупцией в Италии действуют законодательство и другие меры, которые способствуют участию общества, надлежащему управлению публичными делами и публичным имуществом, а также соблюдению таких принципов, как честность и неподкупность, прозрачность и подотчетность. Италия предприняла ряд шагов в целях содействия обеспечению общей прозрачности в рамках деятельности всех правительственных органов и использованию открытых данных, позволяющих судить, например, о том, насколько прозрачной является информация о закупочной деятельности.

НОБК является независимым коллегиальным органом, пять членов которого назначаются на конкретно установленный срок без права возобновления их полномочий. Помимо того что НОБК несет значительные обязательства по обеспечению прозрачности, честности и неподкупности, реализации планов в области противодействия коррупции и разработке дополнительных кодексов поведения для отдельных ведомств/административных учреждений системы публичной администрации, он также отвечает за осуществление надзора в отношении публичных закупок и соответствующих контрактов. НОБК обладает полномочиями, позволяющими надзирать и применять санкции в отношении лиц, занимающих неполитические должности (ст. 16 законодательного декрета № 39/2013 и закон № 114/2014).

НОБК может применять административные санкции в отношении публичных должностных лиц, которые не соблюдают обязательств, касающихся принятия планов в области противодействия коррупции или соответствующих кодексов поведения (ст. 19 законодательного декрета № 90 от 24 июня 2014 года). Вместе с тем НОБК не наделен полномочиями, которые позволяли бы ему определять правомерность избрания на те или иные политические должности.

Усилия НОБК, по всей видимости, в значительной степени сконцентрированы на том, чтобы обеспечить соблюдение принципов честности и неподкупности при осуществлении закупочной деятельности. Это, возможно, стало результатом слияния НОБК в 2014 году с органом по надзору в отношении публичных контрактов. НОБК не уполномочен осуществлять соответствующий надзор в отношении правительства (соблюдение его структурами требований, касающихся предупреждения коллизий интересов, контролируется АМУ), членов парламента и судебных органов. К числу других органов, ответственных за осуществление мер по предупреждению коррупции, относятся Департамент по вопросам публичной администрации, Счетная палата и АМУ. Палата депутатов учредила Консультативный комитет по контролю за соблюдением депутатами

этических норм, с тем чтобы содействовать выполнению ими предписаний, содержащихся в ее кодексе поведения. Надзор в отношении судебных органов осуществляет Высший совет магистратуры (ВСМ) при дополнительном содействии со стороны Министерства юстиции, которое оказывает административную поддержку судебной системе и играет определенную роль в решении вопросов привлечения к дисциплинарной ответственности магистратов.

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

Порядок и условия трудоустройства в публичном секторе Италии регулируются в соответствии с требованиями Конституции, Гражданского кодекса, коллективных трудовых договоров и индивидуальных контрактов. Конституция предусматривает, что замещение публичных должностей почти всех категорий должно производиться с учетом результатов открытого конкурса. Порядок проведения конкурсного отбора установлен законом, и соответствующие процедуры включают публикацию уведомлений, назначение отборочной комиссии, оценку каждого претендента на основании объективных критериев (включая дополнительные критерии для претендентов на должности, которые считаются особенно уязвимыми с точки зрения коррупции) и обнародование окончательных решений в отношении приема на работу. Продвижение по службе, за исключением случаев, когда замещение должностей должно производиться на конкурсной основе, осуществляется в соответствии с внутренними процедурами, включающими оценку эффективности выполнения служебных обязанностей и учет профессионального опыта, стажа работы и уровня образования. До окончательного вступления в силу решения о приеме на работу каждое решение о назначении руководителей старшего и среднего звена в центральных органах публичной администрации должно быть рассмотрено и одобрено службами внутреннего учета (в части, касающейся финансовых аспектов) и Счетной палатой (на предмет законности). Кандидаты, участвующие в конкурсе, как правило, могут подать жалобу в суд по административным делам, тогда как каждый гражданский служащий может обратиться с жалобой на любое решение, касающееся занимаемой им/ею должности, в суд по трудовым спорам. Условия выхода на пенсию регулируются, как правило, в зависимости от возраста и/или длительности срока службы.

Основным документом, в соответствии с которым устанавливается шкала заработной платы гражданских служащих, является Национальный коллективный трудовой договор; этот договор заключается по итогам переговоров между ведомством, представляющим правительство, и профсоюзными организациями.

Каждое публичное ведомство/административное учреждение несет ответственность за организацию надлежащей подготовки своих сотрудников по вопросам соблюдения профессиональной этики, причем в основе такой подготовки должна быть оценка заинтересованности сотрудника в повышении своего профессионального уровня и развитии карьеры. Реализацией национальной программы подготовки гражданских служащих занимается Национальная школа администрации (НША). Для лиц, занимающих должности, которые считаются более подверженными риску коррупции, организуется подготовка по специальной программе. Что касается общей начальной подготовки или переподготовки всех категорий публичных должностных лиц по вопросам, касающимся содержания кодексов поведения или положений о профессиональной этике в их коллективных договорах, то, судя по всему, какие-либо программы такой подготовки в стране отсутствуют.

Конституция предусматривает законное право любого гражданина, имеющего право участвовать в голосовании, быть избранным в Палату депутатов и Сенат по достижении возраста не менее 25 и 40 лет, соответственно. Утрата права участвовать в голосовании происходит в результате различных ситуаций, оговоренных законом. В Италии действует ряд положений, касающихся неправомерности пребывания в должности, несоответствия должностным

требованиям и лишения права занимать ту или иную должность, и хотя эти положения не имеют отношения к кандидатам или процедуре выборов, они могут ограничить возможности лица осуществлять свой парламентский мандат после успешного избрания.

Италия установила систему, способствующую усилению прозрачности в финансировании как отдельных кандидатур на избираемые публичные должности, так и политических партий. Италия недавно перешла от финансирования выборов и партий за счет публичных средств к финансированию исключительно из частных источников. Это позволит создать дополнительные возможности для надлежащего функционирования вышеуказанных систем обеспечения прозрачности.

Италия решает задачу предупреждения коллизий интересов в системе публичной администрации и правительстве посредством использования ограничительных законодательных положений о неправомерности пребывания в должности или несоответствии должностным требованиям, а также путем включения в общий кодекс поведения требования, согласно которому публичный служащий, выполняющий функции руководителя, обязан по собственной инициативе отказаться от участия в решении некоторых вопросов, если это может привести к фактической или потенциальной коллизии интересов. Для некоторых категорий публичных должностных лиц установлены ограничения в отношении их трудоустройства после завершения публичной службы.

Существует Общий кодекс поведения (Президентский декрет № 62/2013), который может быть применен к большинству категорий публичных должностных лиц в органах исполнительной власти, за исключением членов правительства, и который должен дополняться конкретными кодексами поведения каждого отдельного ведомства/административного учреждения. Общий кодекс не применяется в отношении сотрудников некоторых хозяйственных публичных органов и контролируемых государством компаний, хотя НОБК рекомендовал каждому органу принять кодекс, который должен стать частью его трехлетнего плана действий по предупреждению коррупции. Свой кодекс поведения уже издала Палата депутатов. На профессиональных и свободных магистратов распространяется действие законодательства о судебной системе и дисциплинарной ответственности, а также действие директив, изданных ВСМ, который является самоуправляемым органом судебной системы. Специальные учебные курсы по вопросам этики организует Школа магистратуры.

Члены правительства и высокопоставленные гражданские служащие обязаны по закону подавать декларации с информацией о некоторых источниках их доходов и активов и об их внеслужебной деятельности, а также представлять копию своей последней налоговой декларации. Эта информация должна публиковаться в том числе для выявления фактических или потенциальных коллизий интересов. Однако в марте 2017 года требование об опубликовании задекларированных сведений было оспорено высокопоставленными гражданскими служащими, и его действие было приостановлено до вынесения соответствующего решения Конституционным судом. С другой стороны, информация, представляемая лицами, занимающими политические должности (национального, регионального, муниципального уровня), по-прежнему публикуется. АМУ отвечает за проведение проверок на предмет соответствия квалификационным требованиям как после назначения на политическую должность в системе исполнительной власти, так и во время пребывания в такой должности и после ухода в отставку. АМУ не обнаруживает информацию о результатах проверок, за исключением тех случаев, когда это необходимо для поддержки принятого им решения.

Члены Палаты депутатов и Сената обязаны подавать декларации, содержащие информацию о правах собственности и активах, зарегистрированных в публичных реестрах, о наличии у них корпоративных акций и долей в уставном капитале компаний, а также представлять копии своих последних налоговых деклараций в отношении доходов, на которые должен начисляться подоходный

налог. Часть этой информации размещена на веб-сайте парламента и индивидуальном веб-сайте каждого его члена. Магистраты обязаны подавать в ВСМ заявления, содержащие такую же по своему составу информацию, что и декларации парламентариев, однако открытый доступ к этой информации, за исключением случаев получения обоснованных запросов, не предусмотрен. Возможность доступа к указанным заявлениям определяет ВСМ. Поданные заявления на внутриведомственном уровне не рассматриваются.

Гражданские служащие в публичной администрации, которые нарушают Общий кодекс и кодексы конкретных административных органов, могут привлекаться к ответственности. Дисциплинарные санкции изложены в Сводном законе о публичной службе (законодательный декрет № 165/2001) и Национальных коллективных трудовых договорах. Кодекс для депутатов также содержит положения, касающиеся нарушения его положений.

НОБК издал конкретные руководящие указания для сотрудников таких организаций, как Национальная служба здравоохранения, университеты и портные управления, а также разрабатывает руководящие указания, содержащие общие критерии для всех публичных администраций. НОБК проводит консультации по вопросам, касающимся кодексов поведения и коллизий интересов; одно из положений НОБК устанавливает, какие лица уполномочены обращаться с соответствующими запросами.

Принципы независимости (ст. 101–104) и самоуправления судебной системы через ВСМ закреплены в Конституции.

Дисциплинарное производство в отношении сотрудников судебных органов может возбудить Генеральный прокурор при Кассационном суде. Министр юстиции также может инициировать дисциплинарное разбирательство путем передачи дела Генеральному прокурору или возбуждения дополнительного производства в случае, если Генеральный прокурор примет решение отказать в возбуждении дела. Дисциплинарное разбирательство в органах судебной системы осуществляется на основании законодательного декрета № 109/2006 о служебных обязанностях сотрудников судебных органов, а соответствующие слушания проводятся в рамках ВСМ. Национальная ассоциация магистратов может вводить санкции в отношении своих членов (примерно 95 процентов всех магистратов) за нарушение Кодекса этических норм (хотя этот кодекс не имеет статуса закона).

Магистраты могут занимать выборные публичные должности и временно работать в органах исполнительной власти, сохраняя при этом право вернуться на должность магистрата. Такое право предоставляется в тех пределах, которые установлены правилами, принятыми ВСМ, с тем чтобы избежать любого риска внешнего вмешательства, влияющего на независимость магистратов, а также обеспечить соблюдение принципа разделения властей.

Публичные закупки и управление публичными финансами (ст. 9)

В Италии существует децентрализованная система публичных закупок. На общегосударственном уровне наиболее важным центральным органом, ответственным за закупки, является Агентство по публичным закупкам (Consip), учрежденное Министерством экономики и финансов. В отношении публичных закупок Италия руководствуется соответствующими директивами Европейского союза.

Законы, касающиеся публичных закупок, предусматривают, что заключающие контракты организации и структуры при осуществлении ими любых действий, связанных с планированием работ, услуг и поставок, должны обеспечивать надлежащую прозрачность. В этих законах оговорены минимальные стандартные сроки закупочных процедур, условия участия и критерии, на основании которых должны заключаться контракты. Как правило, закупки должны осуществляться на конкурсной основе, однако по усмотрению организации-

заказчика допускается также ограниченная процедура, в соответствии с которой участвовать в конкурсных торгах могут только приглашенные структуры. Действующие процедуры в полной мере обеспечивают возможность использования средств правовой защиты и подачи апелляционных жалоб. Существует так называемый «период ожидания», который составляет 35 дней и исчисляется с даты отбора победителя до даты заключения контракта. В Италии действуют требования, касающиеся проверки персонала, который несет ответственность за закупки. В целях усиления общей прозрачности закупочных процедур НОБК собирает, анализирует и публикует все соответствующие данные о закупках.

В Италии установлены процедуры утверждения бюджета и регулярно готовятся отчеты о бюджетных поступлениях и расходах.

Что касается систем бухгалтерского учета и аудита, а также систем управления рисками и внутреннего контроля, то в этом отношении следует отметить, что Италия постепенно переходит к использованию единообразной системы бухгалтерского учета по методу начисления. Системы внутреннего контроля и аудита в рамках публичной администрации также отсутствуют, однако по сообщениям итальянских властей ими предпринимаются шаги по внедрению системы проверки эффективности работы. На центральном уровне некоторые функции, связанные с внутренним аудитом, может выполнять Департамент общего бухгалтерского учета государства; на региональном уровне эта функция также может быть возложена на соответствующие департаменты бухгалтерского учета; на местном же уровне для этих целей могут быть привлечены независимые и профессиональные аудиторы. Предварительные аудиторские проверки на соответствие нормативным требованиям и последующие ревизии исполнения государственного бюджета могут проводиться и проводятся Счетной палатой.

В отношении мер по обеспечению сохранности бухгалтерских книг, записей, финансовых ведомостей или другой документации, касающейся публичных расходов и доходов, или мер по воспрепятствованию фальсификации такой документации власти Италии сообщили об использовании программного обеспечения, которое позволяет комплексно управлять экономической и финансовой отчетностью центральных органов государственной администрации, и заявили о том, что не было зафиксировано ни одного случая фальсификации бухгалтерских книг.

Публичная отчетность; участие общества (ст. 10 и 13)

Италия создала прочную нормативно-правовую основу для обеспечения доступа к информации, чему способствовало принятие закона о свободе информации (законодательный декрет № 33/2013 с поправками, внесенными в него на основании законодательного декрета № 97/2016). Закон содержит положения о раскрытии информации по собственной инициативе и по запросу, а также о частичном раскрытии информации в случаях, когда полное раскрытие не представляется возможным. Обоснование запросов о предоставлении информации не требуется. Имеющиеся изъятия из требований в отношении раскрытия информации связаны с необходимостью защитить общепризнанные интересы, такие как частная жизнь и охрана правопорядка, и с этой точки зрения единственным возможным исключением являются изъятия в отношении информации, касающейся публичной политики в области обеспечения финансовой и экономической стабильности государства. Если же говорить более конкретно, например об обнародовании отчетов о коррупционных рисках в публичной администрации, то здесь следует отметить, что основные коррупционные риски определены отчасти в национальном плане по борьбе с коррупцией, который НОБК публикует на своем веб-сайте.

НОБК поощряет участие всех органов публичной администрации и общественности в разработке его нормативных актов, в том числе национального плана по борьбе с коррупцией. Ведомствам/административным учреждениям также предложено привлекать общественность к разработке своих трехлетних

планов действий по предупреждению коррупции. Кроме того, НОБК поощряет практику общественных просветительских программ и взаимодействует с гражданским обществом в плане внедрения соответствующих программ в школах. Италия приняла новый закон о защите осведомителей (закон № 179/2017), и в рамках его реализации НОБК создал онлайн-платформу и открыл специальный пункт для приема информации о незаконных деяниях.

Частный сектор (ст. 12)

Италия предприняла шаги в целях содействия предупреждению коррупции в частном секторе, в том числе путем реализации совместных программ с такой крупной организацией, представляющей интересы частных предпринимателей, как Конфиндустрия (Confindustria). Эта организация приняла Кодекс этических норм и ценностей для ассоциированных с нею компаний и провела работу по подготовке практического руководства для менее крупных предприятий. Она организует проведение информационно-пропагандистских мероприятий и дает рекомендации относительно использования таких моделей управления, которые позволяют выполнять обязательства в области противодействия коррупции на самом высоком качественном уровне.

Италия требует от компаний, зарегистрированных на фондовой бирже, и компаний, чьи финансовые инструменты широко представлены на рынке ценных бумаг, соблюдать принятые Европейским союзом Международные стандарты финансовой отчетности при подготовке как сводных, так и индивидуальных (отдельных) финансовых ведомостей. Действующие в Италии положения, устанавливающие ответственность за преступления, связанные с подделкой бухгалтерских документов, предусматривают, что публикуемые бухгалтерские отчеты должны быть точными и полными. Компании, зарегистрированные на фондовой бирже, счета акционерных компаний и ряд не представленных на фондовой бирже компаний должны проверяться внешними аудиторами, при этом на них также распространяются требования, касающиеся обеспечения внутреннего аудиторского контроля.

По мнению экспертов, установленные в стране уголовные санкции для физических лиц за несоблюдение требований, касающихся ведения бухгалтерского учета, а также финансовые санкции в отношении юридических лиц за нарушения, связанные с подделкой бухгалтерской отчетности, являются эффективными, соразмерными и оказывающими сдерживающее воздействие.

Италия приняла меры в целях поощрения разработки и реализации эффективных программ, обеспечивающих соблюдение антикоррупционных предписаний внутри компаний. Власти страны ввели ограничения в отношении трудоустройства после завершения работы в правительственных органах тех бывших публичных должностных лиц, которые были наделены властными полномочиями или правом вести переговоры от имени публичной администрации; при этом, однако, никакие ограничения в отношении трудоустройства после выхода в отставку для членов парламента или магистратов не предусмотрены. Работодатель бывшего должностного лица в частном секторе, который пользуется результатами деятельности бывшего должностного лица, также подпадает под действие соответствующих санкций, включая аннулирование контрактов, возврат компенсации и временное лишение права заключать последующие контракты с публичной администрацией.

В 2017 году Италия внесла поправки в законодательный декрет № 231/2007, включив в Реестр компаний Реестр собственников-бенефициаров юридических лиц и доверительных фондов. Согласно статьям 21 и 22 нового закона о ПОД в данный Реестр включена всесторонняя информация не только о владельцах юридических лиц и доверительных фондов, но также и об их руководителях.

В Италии запрещено представление физическими и юридическими лицами ложной корпоративной отчетности; при этом, для того чтобы соответствующие деяния были признаны преступлениями, необходимо, чтобы их целью было получение неправомерной прибыли и чтобы ложные или опущенные в корпоративных коммуникациях факты имели отношение к материальному учету.

Возможность освобождения от налогообложения расходов, представляющих собой взятки, прямо исключается законом с 2002 года (статья 2(8), закон 289/2002).

Меры по предупреждению отмывания денежных средств (ст. 14)

Краеугольным камнем существующей в Италии системы противодействия отмыванию денег является законодательный декрет № 231/2007 с поправками, внесенными в него на основании законодательного декрета № 90/2017 (закон о ПОД), поскольку он предусматривает меры, необходимые для предупреждения использования финансовой системы в целях отмывания денег или финансирования терроризма. Включенные в него новые положения обеспечивают выполнение четвертой Директивы Европейского союза (2015/849) о противодействии отмыванию денег и учитывают рекомендации ФАТФ, вынесенные по итогам взаимной оценки Италии, которая завершилась в 2016 году. По состоянию на август 2018 года изменения к закону рассматривались ФАТФ в рамках процедуры осуществления последующих мер.

Италия установила внутренний режим регулирования и надзора в отношении банков и небанковских финансовых учреждений, который был усилен благодаря принятию закона о ПОД. Основными учреждениями в Италии, отвечающими за надзор в области ПОД, являются Министерство экономики и финансов, Банк Италии и Министерство юстиции. Периодичность проведения надлежащей проверки клиентов и виды соответствующих обязательств обычно определяются с учетом анализа существующих рисков.

Итальянский закон о ПОД включает также требования, касающиеся надлежащей проверки клиентов и установления/проверки личности собственников-бенефициаров (ст. 17 и послед. статьи), ведения документации (ст. 31 и послед. статьи) и порядка информирования о подозрительных сделках (ст. 35 и послед. статьи).

Подразделение финансовой разведки Италии отвечает за получение, анализ и распространение информации о подозрительных сделках, имеющих отношение к отмыванию денег, сопутствующим основным правонарушениям и финансированию терроризма. Подразделение фиксирует и обновляет информацию об аномальных признаках, которые ранее по его же указанию учитывались компетентными надзорными органами. Подразделение регулярно анализирует, представляет и обновляет информацию о системах и схемах, типичных для аномальных действий.

Подразделение финансовой разведки Италии располагает возможностями для обмена информацией с иностранными подразделениями финансовой разведки по каналам Эгмонтской группы и через региональные сети. Внутри страны подразделение финансовой разведки Италии передает информацию о подозрительных сделках и результаты соответствующего анализа конкретно указанным в законодательстве компетентным правоохранительным органам, а именно Специальной полицейской группе валютного контроля (*Nucleo Speciale di Polizia Valutaria*) (СПГВК) при Финансовой гвардии и Следственному управлению по борьбе с мафией (*Direzione Investigativa Antimafia*) (СУБМ).

Новый закон о ПОД, в котором учтены результаты проведенной ФАТФ взаимной оценки, позволил улучшить взаимодействие между национальными компетентными органами в плане обмена информацией. В частности, в тех случаях, когда информация представляет конкретный интерес, подразделение финансовой разведки может передавать ее не только СПГВК и СУБМ, но и

разведывательным службам. Кроме того, подразделение передает через СПГВК и СУБМ сообщенные или указанные в сообщениях о подозрительных сделках идентификационные данные соответствующих субъектов национальному управлению по борьбе с мафией и терроризмом (НУБМТ). СПГВК и СУБМ передают сообщения, имеющие отношение к организованной преступности или терроризму, национальному прокурору по борьбе с мафией и терроризмом. Передача информации СПГВК и СУБМ разрешена вне зависимости от характера конкретного преступления.

Новый закон о ПОД позволяет подразделению финансовой разведки пользоваться доступом к информации правоохранительных органов, однако этот доступ может быть ограничен в интересах соблюдения тайны следствия.

В целях осуществления контроля за трансграничным перемещением наличных средств и оборотных документов на предьявителя Италии установила систему декларирования, в соответствии с которой въезжающие в Италию или выезжающие из Италии физические лица, имеющие при себе 10 000 евро или бóльшую сумму, обязаны сообщить об этом таможенным органам Италии (ст. 3 законодательного декрета № 195/2008). В случае представления ложной декларации таможенные органы и Финансовая гвардия могут изъять сумму, равную 30 или 50 процентам от перемещаемой суммы свыше 10 000 евро, в зависимости от общей суммы незадекларированных средств (статьи 6 и 9 законодательного декрета № 195/2008).

2.2. Успешные результаты и виды практики

- Каждое ведомство/административное учреждение/предприятие, находящееся в полной собственности государства, обязано назначить сотрудника по вопросам предупреждения коррупции и разработать трехлетний план по предупреждению коррупции, руководствуясь при этом национальным планом по борьбе с коррупцией и обеспечив соответствующее участие общества (ст. 5(1));
- Италия разработала национальный координационный механизм в рамках Министерства иностранных дел, а именно, *Межведомственный круглый стол по координации взаимодействия в области борьбы с коррупцией (Tavolo interistituzionale di Coordinamento Anticorruzione)*, который также обеспечивает сотрудничество с гражданским обществом и частным сектором (ст. 5(1));
- используя собственный опыт проведения всемирной выставки ЭКСПО 2015, власти Италии совместно с ОЭСР разработали модель управления крупными/специальными закупками (ст. 5(4));
- использование платы, взимаемой за обслуживание в процессе публичных закупок, в качестве отдельного источника внебюджетного финансирования деятельности НОБК (ст. 6(2));
- Италия имеет надежную систему обеспечения доступа к информации и провела на национальном уровне оценку первичных результатов осуществления своего закона о свободе информации (ст. 10(a)).

2.3. Трудности в осуществлении

Властям Италии рекомендуется:

- рассмотреть возможные преимущества поочередного назначения членов коллегии НОБК, с тем чтобы избежать полной смены состава Совета каждые шесть лет (ст. 6(2));
- отслеживать последствия перехода от публичного финансирования политических партий и кандидатов к их финансированию из частных источников, стремясь при этом установить, не становятся ли в таком случае партии

и кандидаты более уязвимыми для лоббирования и внешнего влияния, и при необходимости принимать корректирующие меры (ст. 7(3));

- установить в отношении высокопоставленных публичных должностных лиц всех трех ветвей государственной власти такие системы декларирования активов и проверки, действенность которых может быть обеспечена на практике, и внедрить эффективные системы внутреннего контроля, способствующие выявлению и устранению таких проблем, как коллизии интересов, несоответствие служебным требованиям и неправомочность пребывания в должности (статьи 7(4) и 8(5));
- установить общие кодексы поведения, применимые ко всем категориям публичных должностных лиц, указанным в Конвенции, в том числе к членам парламента. Властям Италии предлагается также наряду с такими кодексами внедрить программы дополнительной подготовки персонала (включая вводный курс подготовки), просветительские программы и программы конфиденциального консультирования и обеспечить, чтобы все ведомства/учреждения публичной администрации окончательно утвердили собственные кодексы поведения (ст. 8(2));
- продолжать работу по устранению уже выявленных недостатков в системах публичной отчетности, аудита и внутреннего контроля, а также ввести в действие эффективные и практически реализуемые защитные меры, позволяющие обеспечить сохранность бухгалтерских книг, записей, финансовых ведомостей или другой документации, касающейся публичных расходов и доходов (ст. 9(2) и (3));
- дополнительно рассмотреть вопрос о том, насколько разрешение магистратам занимать выборные публичные должности и временно работать в органах исполнительной власти соответствует основополагающим принципам независимости и беспристрастности судебных органов (ст. 11);
- обеспечить, чтобы законодательство по-прежнему предусматривало эффективные, соразмерные и оказывающие сдерживающее воздействие санкции во всех случаях фальсификации бухгалтерских отчетов, вне зависимости от преследуемых при этом целей, и чтобы сроки давности для подобных правонарушений были достаточно продолжительным (ст. 12(1));
- предпринять шаги в целях содействия сотрудничеству между правоохранительными органами и соответствующими сторонами в частном секторе (ст. 12(2)(a));
- расширить сферу действия ограничений в отношении трудоустройства бывших государственных служащих, распространив эти ограничения на всех членов парламента, всех членов правительства и соответствующих магистратов (ст. 12(2)(e));
- контролировать практическое применение законодательных положений, касающихся уничтожения документов, стремясь обеспечить, чтобы эти положения охватывали ситуации, когда документы уничтожаются не в целях избежать начисления налогов с доходов или на добавленную стоимость, а в целях сокрытия преступлений, признанных таковыми согласно Конвенции (ст. 12(3));
- прилагать усилия в целях дальнейшей разработки своей национальной политики в области ПОД/ФТ, с тем чтобы обеспечить согласованную реализацию своей антикоррупционной стратегии различными ведомствами, участвующими в осуществлении мер ПОД/ФТ (ст. 14(1)(a));
- создавать дополнительные возможности для обмена информацией между подразделением финансовой разведки и компетентными органами. В отношении СУБМ властям Италии рекомендуется рассмотреть возможность укрепления сотрудничества посредством обмена информацией по

расследуемым уголовным делам, не обязательно связанным с организованной преступностью (ст. 14(1)(b)).

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 (ст. 51, 56 и 59)

Действующий в Италии правовой режим в области возвращения активов имеет надежную основу, которую обеспечивают Уголовно-процессуальный кодекс (например, статьи 740-бис, 740-тер) и механизмы сотрудничества с другими юрисдикциями, прежде всего меморандумы о договоренности в отношении распоряжения имуществом.

Судебные власти Италии обладают полномочием предоставлять информацию иностранным компетентным органам как по их просьбе, так и по собственной инициативе.

Италия заключила несколько взаимных соглашений/договоренностей в целях укрепления международного сотрудничества согласно Конвенции. Такие соглашения предусматривают механизмы, регулирующие порядок обмена информацией и распоряжения имуществом.

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

Итальянский закон о ПОД предусматривает требования в отношении надлежащей проверки клиентов и установления/проверки личности собственников-бенефициаров, а также в отношении мер, касающихся политически значимых лиц (ПЗЛ). Согласно закону о ПОД круг финансовых посредников и соответствующих структур, на которые распространяются указанные требования, достаточно широк и включает структуры, о которых говорится в Конвенции (см. ст. 3). Закон о ПОД предусматривает, что подход, основанный на учете и анализе рисков, должен применяться в каждом случае и зависеть от категории клиента (обычная, упрощенная или углубленная проверка), с тем чтобы в результате можно было составить представление о клиенте, его деловых отношениях и соответствующих профессиональных услугах. Италия требует, чтобы подотчетные структуры учитывали соответствующие перечни конкретных лиц/структур, составленные международными организациями (например, Организацией Объединенных Наций и Европейским союзом). Новый закон о ПОД также устанавливает конкретные критерии для определения бенефициарного права собственности (ст. 20). В отношении принятия мер в целях проведения углубленной проверки по просьбе иностранного государства власти Италии сообщили, что такие меры осуществляются с должным учетом соответствующих перечней, составленных уполномоченными международными организациями. Эти меры могут быть также приняты на основании существующих соглашений о сотрудничестве между Италией и другим государством и на основании соглашений между соответствующими органами, отвечающими за противодействие отмыванию денег.

Закон о ПОД обязывает подотчетные структуры осуществлять углубленную проверку, в частности в отношении клиентов из стран, где существует высокая опасность коррупционных проявлений, и клиентов и собственников-бенефициаров, которые относятся к категории политически значимых лиц (ст. 24(5)). Согласно содержащемуся в законе определению к категории политически значимых лиц относятся физические лица, которым поручено или было поручено выполнение важных публичных функций, а также члены их семей (ст. 1(2)(dd)). Никаких различий между политически значимыми лицами национального и международного уровня не проводится.

Подотчетные структуры обязаны сохранять отчеты о проверках клиентов в отдельных электронных архивах на протяжении 10 лет после прекращения с ними деловых отношений (ст. 31(3) закона о ПОД). Содержащаяся в архиве информация используется для расследований и анализа, которые проводятся компетентными органами, например, Подразделением финансовой разведки.

Банк Италия не разрешает создавать фиктивные банки в Италии. Он также запрещает банкам из Италии учреждать фиктивные банки за границей. Открытие, даже опосредованно, корреспондентских счетов в фиктивных банках запрещено (ст. 25(3) закона о ПОД).

Структура и организация работы Подразделения финансовой разведки регламентируются в соответствии с Предписанием Управляющего Банком Италии. При этом, несмотря на то, что необходимые финансовые/технические ресурсы, помещения, оборудование и персонал выделяются Банком Италии, Подразделение пользуется автономией и оперативной самостоятельностью, которые закреплены в законодательном порядке (ст. 6(1) закона о ПОД).

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

Законодательство Италии разрешает иностранному государству, не прибегая к специальной процедуре, предъявлять в ее суды гражданские иски об установлении правового титула или права собственности на имущество на основании Гражданского процессуального кодекса (ст. 75) и Уголовно-процессуального кодекса (ст. 74 и послед. статьи). Кроме того, Уголовно-процессуальный кодекс Италии обеспечивает правовую основу для признания решений иностранных судов и вынесенных иностранными судами постановлений о замораживании или конфискации (ст. 730 и послед. статьи). Законодательство Италии также предусматривает возможность конфискации имущества иностранного происхождения в случае вынесения обвинительного приговора за совершение таких преступлений, как подкуп и коррупция (см. ст. 322-тер Уголовного кодекса).

Власти Италии могут на основании своего Кодекса положений о борьбе с мафией (ст. 18) прибегнуть к конфискации в обеспечительном порядке (т.е. конфискации без вынесения обвинительного приговора), включая конфискации активов, в тех случаях, когда ответчик не может быть подвергнут преследованию при некоторых обстоятельствах, в том числе когда ему удалось скрыться или в случае его смерти.

Уголовно-процессуальный кодекс (ст. 737-бис) предусматривает процедуру принятия к рассмотрению просьбы иностранного органа, касающейся выявления, отслеживания, замораживания или ареста доходов от преступлений или других средств их совершения.

Италия рассматривает Конвенцию против коррупции в качестве необходимой и достаточной договорно-правовой основы для международного сотрудничества согласно пунктам 1 и 2 статьи 55 и не устанавливает в качестве условия для такого сотрудничества каких-либо пороговых ограничений характера *de minimis*. Защита прав добросовестных третьих сторон законодательством предусмотрена (ст. 52 Кодекса положений о борьбе с мафией).

Возвращение активов и распоряжение ими (ст. 57)

Положения, регулирующие порядок передачи активов иностранному государству, закреплены в Уголовно-процессуальном кодексе Италии (статьи 740-бис и 740-тер). Законы Италии допускают передачу активов иностранному государству после признания принятого в иностранном государстве судебного постановления или решения о конфискации и после получения соответствующей конкретной просьбы иностранного государства, но при условии должного учета прав добросовестных третьих сторон. Законы Италии также

разрешают передавать активы находящимся в иностранном государстве потерпевшим лицам в обстоятельствах, когда в Италии возбуждены собственные процедуры конфискации. Власти Италии успешно использовали внутренние процедуры передачи активов и процедуры международного сотрудничества в целях ареста и возвращения активов в Тунис.

За исключением случаев возвращения активов государствам — членам Европейского союза, никакие конкретные правила в отношении вычета понесенных расходов не предусмотрены. Тем не менее, такой вычет может быть признан возможным с учетом расходов, понесенных при проведении соответствующей работы судебными органами Италии.

Италия использовала в ряде случаев возможность заключения с иностранными юрисдикциями соглашений о распоряжении активами на основании пункта 5 статьи 57.

3.2. Успешные результаты и виды практики

- Италия располагает возможностями для осуществления международного сотрудничества в рамках мер по обеспечению возвращения активов как при наличии, так и при отсутствии обвинительного приговора (ст. 54(1)(с));
- Италия заключила несколько меморандумов о договоренности, которые регулируют взаимодействие в важнейших сферах международного сотрудничества, включая обмен информацией и распоряжение имуществом (ст. 59).

3.3. Трудности в осуществлении

Властям Италии рекомендуется:

- дополнительно проанализировать действующие процедуры в области распоряжения активами, с тем чтобы усилить прозрачность и подотчетность при распоряжении активами и предотвратить повторное использование переданных активов в коррупционных целях (ст. 51);
- рассмотреть вопрос о создании таких систем раскрытия финансовой информации в отношении высших публичных должностных лиц, которые были бы эффективными и действенность которых могла бы быть обеспечена на практике. В той мере, в какой это допускается законодательством, Италии рекомендуется обеспечить доступность такой информации для широкой общественности (ст. 52(5));
- рассмотреть вопрос об обеспечении практического выполнения публичными должностными лицами требований, касающихся раскрытия информации о наличии за рубежом финансовых счетов, в отношении которых они имеют интерес или право подписи (ст. 52(6)).