

Страсбург, 15 апреля 2020 г.

Greco(2020)4

## **Коррупционные риски и важные правовые источники в контексте распространения вируса COVID-19**

*Автор: Марин Мрчела, Президент ГРЕКО*

### *Введение*

В настоящее время государства сталкиваются с чрезвычайными ситуациями, централизацией власти и ограничениями основных прав и свобод, а в экономику вливаются большие суммы денег для смягчения кризиса (это происходит сейчас и будет происходить в обозримом будущем), и нельзя недооценивать опасность коррупционных рисков. В связи с этим очень важно, чтобы антикоррупционные меры были предусмотрены во всех процессах, связанных с COVID-19 и с пандемией в целом.

ГРЕКО регулярно публикует рекомендации по конкретным инструментам надлежащего управления и борьбы с коррупцией, к ним относятся прозрачность, надзор и ответственность. При чрезвычайных обстоятельствах, связанных с пандемией, эти инструменты важны как никогда. Они имеют значение как для центральной власти, так и для местного уровня при любой форме передачи полномочий.

В этом контексте особое значение имеют конвенции Совета Европы об уголовной<sup>1</sup> и гражданско-правовой<sup>2</sup> ответственности за коррупцию, а также Двадцать руководящих принципов борьбы против коррупции и другие антикоррупционные стандарты Совета Европы. Оценки ГРЕКО в отношении предотвращения коррупции в законодательной, исполнительной и судебной ветвях власти также должны быть приняты во внимание. Прозрачность государственного сектора является одним из наиболее важных средств предотвращения коррупции, какую бы форму она ни принимала. Регулярное поступление надежной информации от государственных учреждений крайне важно во время чрезвычайных ситуаций.

Взятничество в секторе здравоохранения повышает стоимость и понижает качество медицинских услуг. Оно создает препятствия доступу к медицинской помощи,

<sup>1</sup> См. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>

<sup>2</sup> См. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>. Государствам, которые еще не подписали и/или ратифицировали эту конвенцию, рекомендуется сделать это в ближайшее время.

особенно для наиболее уязвимых слоев населения. Это также подрывает доверие пациентов к медицинским услугам, а отдельным лицам может нанести серьезный вред (например, при использовании некачественных медицинских препаратов). Кроме того, это негативно влияет на конкуренцию и имеет серьезные финансовые последствия для страховых компаний, работающих в сфере общественного здравоохранения и, следовательно, для государственного бюджета.

Вспышка COVID-19 увеличивает коррупционные риски. Сектор здравоохранения особенно уязвим в связи с неотложной потребностью в медикаментах (и, как следствие, упрощением правил закупок), переполненностью медицинских учреждений и чрезмерной загруженностью медицинского персонала.

Различные типы коррупции в секторе здравоохранения включают, помимо прочего, риски системы закупок, подкуп в сфере медицинских услуг, коррупцию в сфере исследований и разработок новых препаратов, а также конфликт интересов, лоббирование и мошенничество, связанное с COVID-19. Актуальной задачей является контроль и, вместе с этим, защита заявителей о коррупции в секторе здравоохранения. Наконец, частный сектор также подвержен значительным коррупционным рискам. Данный документ поочередно рассматривает вышеуказанные проблемы.

*(i) Системы закупок*

Руководящий принцип №14 Двадцати руководящих принципов борьбы против коррупции<sup>3</sup> призывает государства – члены ГРЕКО «принять надлежащим образом прозрачные процедуры государственных закупок, способствующие добросовестной конкуренции и оказывающие сдерживающее действие на деятельность коррупционеров». Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию требует от государств-участников предоставления эффективных средств правовой защиты как физическим, так и юридическим лицам, которым был причинен ущерб в результате коррупционных деяний, с тем чтобы они могли защищать свои права и интересы, включая возможность получения компенсации за ущерб.

Правительства государств во всем мире принимают законы, направленные на усиление своих систем здравоохранения, в качестве меры реагирования на COVID-19. Тем не менее, чрезвычайное законодательство, хотя и помогает ускорить закупки критически важных товаров медицинского назначения, но и также смягчает систему необходимых «сдержек и противовесов» государственных расходов. Кроме того, системы закупок могут стать уязвимыми для лоббистов.

ГРЕКО указала на необходимость проведения систематического анализа секторов, подверженных коррупции, и государственные закупки в секторе здравоохранения входят в их число. Наибольшая степень прозрачности является ключом к предотвращению коррупции. Должностным лицам, занимающимся закупками, должно быть запрещено работать с любыми предприятиями, имеющими контракты с должностными лицами, осуществляющими надзор или контроль.

---

<sup>3</sup> Резолюция Комитета министров CM / Res (97) 24 «Двадцать руководящих принципов борьбы против коррупции», принятая 6 ноября 1997 года.

*(ii) Подкуп в сфере услуг, связанных с медициной*

Коррупционные риски могут стать серьезной проблемой для больниц и других медицинских или околomedicalных учреждений, пытающихся справиться с COVID-19, поскольку они сталкиваются с нехваткой персонала и оборудования. При имеющихся конкурирующих потребностях и непредвиденных обстоятельствах, коррупция может стать частью общей картины, нанося ущерб отдельным лицам и обществу в целом. Следует напомнить, что Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию требует от государств-участников криминализации активного и пассивного подкупа в частном секторе (статьи 7 – 8) и распространяется, в том числе, на частных поставщиков медицинских услуг. Кроме того, на этой Конвенции основаны положения, криминализирующие подкуп медицинских работников и лиц, работающих в частном секторе, в контексте борьбы против торговли человеческими органами.<sup>4</sup>

Мелкое взяточничество (в целях доступа либо приоритетного доступа к медицинским услугам, анализам и оборудованию, в ситуациях, когда нужно забрать и захоронить тело, обойти правила карантина и т. д.) – еще одна проблема, возникшая на фоне пандемии даже в тех странах, где оно встречается очень редко. В связи с этим напоминаем государствам о соответствующих положениях Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, о содержании Руководящего принципа № 2 о криминализации внутригосударственной и международной коррупции и о выводах третьего раунда оценки ГРЕКО по инкриминированию коррупции, которые сейчас особенно актуальны.

Наконец, следует также напомнить, что в Резолюции №1946 (2013) Парламентской ассамблеи Совета Европы «Равный доступ к здравоохранению» содержится призыв к государствам-членам «принять меры по борьбе с коррупцией в секторе здравоохранения в тесном сотрудничестве с Группой государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО)».<sup>5</sup> ГРЕКО готова поддержать своих членов в этом вопросе, в том числе с помощью недавно разработанных консультативных инструментов.

*(iii) Коррупция в сфере исследований и разработок новых препаратов*

Еще один процесс, уязвимый для коррупции, – это инвестиции в исследования и разработки лекарств и вакцинацию против COVID-19. Исследователи и ученые готовятся к созданию лекарственных препаратов и вакцин против COVID-19, в исследования и разработки вкладываются огромные суммы денег.

Следовательно, необходимо расширить возможности, полномочия и степень публичной ответственности государственных учреждений, на которые возложены функции регулирования и контроля по управлению государственными ресурсами.

То же самое можно сказать о возросшем риске конфликтов интересов, когда под угрозой находятся здоровье или экономические интересы, например, возможно предоставление льготного режима получения услуг друзьями или членами семьи,

<sup>4</sup> Статья 7, части 2 и 3 Конвенции Совета Европы против торговли человеческими органами (CETS № 216). См. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/216>

<sup>5</sup> См. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=19991&lang=EN>

протекционизм, nepoтизм и фаворитизм при найме на работу и в целом при управлении медицинскими кадрами. Здесь применимы рекомендации ГРЕКО о найме и продвижении по службе на основе профессиональных заслуг, об условиях и средствах труда, кодексах поведения и механизмах предотвращения конфликтов интересов и повышения уровня добропорядочности.

В своих рекомендациях ГРЕКО часто предлагает разрабатывать стратегии для повышения уровня добропорядочности и разрешения конфликтов интересов в отношении лиц, наделенных высшими исполнительными функциями, в том числе с помощью механизмов оперативного консультирования, мониторинга и комплаенса. Рекомендация Комитета министров № R (2000) 10 о кодексах поведения государственных служащих также актуальна.

Что касается лоббирования, государства должны руководствоваться Рекомендацией Комитета министров № R (2017) 2 о правовом регулировании лоббистской деятельности в сфере принятия государственных решений, а также многочисленными рекомендациями ГРЕКО в этой области.<sup>6</sup> ГРЕКО также рекомендует обеспечить своевременную передачу и публикацию информации обо всех контактах лиц, наделенных высшими исполнительными функциями, с лоббистами и иными третьими сторонами, стремящимися оказать влияние на принятие государственных решений, включая контакты с законными и уполномоченными представителями компаний и влиятельных групп. Прозрачность в сфере лоббирования важна как для решений, принимаемых государственными органами, так и для распространения информации, связанной с пандемией.

Инсайдерская торговля также представляет собой зону риска и имеет особое значение для тех, кто в силу своей позиции имеет доступ к конфиденциальной информации. Здесь особенно актуальны рекомендации ГРЕКО по декларированию активов, доходов, обязательств и интересов, включая требование, чтобы декларации были полными, актуальными и открытыми для доступа, что поможет идентифицировать сомнительные операции (например, реализация акций, инвестиции в развивающиеся отрасли во время пандемии) или предотвратить неправомерное влияние на принятие государственных решений.

*(iv) Риски мошенничества, связанные с COVID-19*

Несколько международных (таких как Интерпол и ФАТФ – Группа разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег) и государственных (такие как FinCEN – Сеть по борьбе с финансовыми преступлениями США) структур опубликовали предупреждения о финансовых мошенничествах, связанных с COVID-19<sup>7</sup>, в том числе касающихся фальсифицированных медицинских продуктов. В связи с высоким спросом на маски и другие медицинские принадлежности, которые трудно

<sup>6</sup> Краткое содержание: <https://rm.coe.int/corruption-prevention-members-of-parliament-judges-and-prosecutors-con/16807638e7>

<sup>7</sup> См., в частности, заявление Президента ФАТФ: COVID-19 и меры по борьбе с незаконным финансированием, доступно по следующей ссылке: <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/statement-covid-19.html>

приобрести в условиях пандемии COVID-19, предложения от фиктивных магазинов, веб-сайтов, учетных записей социальных сетей и адресов электронной почты, утверждающих в Интернете, что они продают эти товары, значительно выросло. Ничего не подозревающие жертвы видят, как их деньги исчезают в руках преступников. Эти деньги впоследствии отмываются.

Конвенция Совета Европы о борьбе с фальсификацией медицинской продукции и сходными преступлениями, угрожающими здоровью населения (Конвенция Медикрим),<sup>8</sup> предписывает государствам криминализовать следующие деяния:

- производство фальсифицированной медицинской продукции;
- сбыт, предложение к сбыту и транспортировка фальсифицированных продуктов;
- подделка документов;
- изготовление, складирование для сбыта, импорт, экспорт, сбыт, предложение к сбыту или размещение на рынке лекарственных средств без разрешения и медицинских изделий в нарушение требований о соответствии.

Кроме того, Методология Совета Европы по оценке национальных рисков противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма предлагает уникальный инструмент для снижения рисков отмывания денег, в том числе связанных с коррупцией в секторе здравоохранения.

*(v) Мониторинг и защита заявителей о коррупции в сфере здравоохранения*

Поскольку чрезвычайное законодательство перераспределяет объем полномочий в пользу исполнительной власти, надзорные функции других ветвей власти (законодательной, судебной), институтов (омбудсмен, антикоррупционные органы и другие специализированные учреждения, связанные с борьбой с коррупцией) и гражданского общества (например, меры реагирования на местном уровне, системы обмена информацией и отслеживания реализации мер, создание горячих линий для сообщений от общественности и т. д.) становятся особенно важны. Средства массовой информации играют особую роль и несут определенную ответственность. В этой связи хочется привлечь внимание к Руководству для государств по вопросам соблюдения прав человека, демократии и верховенства закона, изданному Генеральным секретарем Совета Европы 8 апреля 2020 года.<sup>9</sup>

Особое значение имеет необходимость обеспечения защиты лиц, сообщающих о подозрениях в коррупции (информаторов), независимо от того, какие каналы для передачи сообщения они выбирают (например, непосредственно правоохранительным органам, другим компетентным государственным учреждениям или средствам массовой информации, без предварительного уведомления непосредственного начальства или передачи сообщения по цепочке административной иерархии, частью которой они являются).

<sup>8</sup> <https://www.coe.int/en/web/medicrime/home>

<sup>9</sup> <https://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/-/coronavirus-guidance-to-governments-on-respecting-human-rights-democracy-and-the-rule-of-law>

Заявления о нарушениях могут играть ключевую роль в борьбе с коррупцией и ненадлежащим управлением в государственном и частном секторах, включая здравоохранение. Совет Европы признает ценность таких заявлений для сдерживания и предотвращения правонарушений, а также для усиления демократической ответственности и прозрачности. Государства должны руководствоваться Рекомендацией Комитета министров CM / Rec (2014) 7 о защите информаторов<sup>10</sup>, а также рекомендациями ГРЕКО в этой области, чтобы создать благоприятные условия для лиц, сообщающих о правонарушениях, в такие критические времена.

*(vi) Частный сектор*

Частный сектор сталкивается с повышенными коррупционными рисками во время этого кризиса. Риски включают в себя вымогательство выплат/взятки за содействие в ускорении процессов, которые могли затормозиться из-за нехватки персонала или закрытия государственных учреждений, фальсификацию документов в целях подтверждения соответствия условиями схем государственной поддержки для получения помощи при пандемии, обход требований сертификации продукции, непрохождение сертификации альтернативными цепочками поставок, пожертвования, нехватку ресурсов для контроля за непропорциональными поступками отдельных сотрудников и т. д.

Для этого сектора следует сделать ссылки на соответствующие положения Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию<sup>11</sup>, Руководящий принцип № 5 о необходимости предотвращения непропорционального использования юридических лиц для прикрытия коррупции и рекомендации ГРЕКО частному сектору в рамках второго раунда оценки, например по бухгалтерскому учету и аудиту, программам корпоративной ответственности и комплаенса и обязательствам по надлежащей проверке (due diligence).

Во время кризиса COVID-19 мы столкнулись с чрезвычайными обстоятельствами. Они не являются и не должны служить оправданием для нарушения или отказа от антикоррупционных стандартов. Совсем наоборот. Сейчас, как никогда, мы должны сделать все возможное, чтобы поддержать и усилить меры, направленные на предотвращение коррупции и любого другого неэтичного поведения. Ключевым инструментом является прозрачность. Это наш долг перед нашими гражданами, чтобы меры по борьбе с COVID-19 пользовались авторитетом и заслуживали доверия.

Ссылка: [www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco)

---

<sup>10</sup> [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805c5ea5](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c5ea5)

<sup>11</sup> См. статьи 7 и 8.