

Страсбург, 15 квітня 2020 року

Greco(2020)4

Корупційні ризики та корисні посилання на правові норми в контексті COVID-19

Видано паном Маріном Мрчелою, Президентом GRECO

Вступ

У той час, коли країни стикаються з безсумнівно надзвичайними ситуаціями, концентрацією влади, відступами від основоположних прав і свобод, а в економіку вливаються великі суми коштів задля пом'якшення кризи (в даний час і в найближчому майбутньому), не слід недооцінювати корупційні ризики. Вкрай важливо, щоб протидія корупції була налагоджена у всіх процесах, що стосуються COVID-19, та в більш широкому сенсі у пов'язаних з пандемією процесах.

GRECO послідовно рекомендує застосовувати конкретні інструменти управління та боротьби з корупцією. Вони охоплюють прозорість, нагляд і підзвітність. В час надзвичайних обставин, викликаних пандемією, важливість цих інструментів є вищою, ніж будь-коли. Їхнє застосування є актуальним на центральному рівні, але й також і на місцевому рівні в контексті будь-якої форми делегування повноважень.

Особливо актуальними у цій ситуації є Кримінальна¹ та Цивільна² конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією, так само як і «Двадцять принципів боротьби з корупцією» та інші антикорупційні стандарти Ради Європи. Слід також брати до уваги проведені GRECO оцінювання з питань запобігання корупції в органах законодавчої, виконавчої та судової влади. Прозорість в державному секторі є одним із найважливіших засобів запобігання корупції, яких би форм вона не набувала. Потреба в періодичній та надійній інформації від державних установ має вирішальне значення в надзвичайних ситуаціях.

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

² Див. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>. Країнам, які ще цього не зробили, рекомендується підписати та/або якомога швидше ратифікувати цю Конвенцію.

Хабарництво в сфері охорони здоров'я призводить до здорожчання медичного обслуговування і знижує його якість. Це призводить до нерівного доступу до медичної допомоги, особливо для більш вразливих груп населення. Це також підриває довіру пацієнтів до служб охорони здоров'я і може спричинити серйозну шкоду фізичним особам (наприклад, через використання неякісної медичної продукції). Крім того, воно спотворює конкуренцію і має серйозні фінансові наслідки для страховиків у сфері громадської охорони здоров'я і, тим самим, для державного бюджету.

Спалах COVID-19 збільшує корупційні ризики. Особливо вразливою залишається сфера охорони здоров'я через свою безпосередню потребу в постачанні медичних товарів (і, відповідно, в спрощенні правил закупівель), переповненість медичних установ і перевантаженість медичного персоналу.

Різні типології корупції у сфері охорони здоров'я включають, але не обмежуються, системою закупівель, хабарництвом в медичному обслуговуванні, корупцією в сфері дослідження та розробки (R&D) нових продуктів, включно з конфліктами інтересів та роллю лобіювання, а також шахрайством, пов'язаним з COVID-19. Важливим питанням є нагляд і, відповідно, захист викривачів у сфері охорони здоров'я. Насамкінець, суттєві корупційні ризики постають також і перед приватним сектором. У цьому документі по порядку розглядаються зазначені питання.

(i) Системи закупівель

Керівний принцип № 14 «Двадцяти принципів боротьби з корупцією»³ закликає Держави-члени GRECO «ухвалити належні прозорі процедури публічних закупівель, які сприятимуть чесній конкуренції та стримуватимуть корупціонерів». Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією вимагає від Держав-членів забезпечити ефективні засоби правового захисту осіб, як фізичних, так і юридичних, яким заподіяно шкоду внаслідок корупційних дій, з метою надання таким особам можливості захищати свої права та інтереси, включно з можливістю отримання компенсації за заподіяну шкоду.

Уряди країн усього світу ухвалюють законодавство, щоб протидіяти COVID-19, забезпечуючи належне оснащення своїх систем охорони здоров'я. Разом з тим, хоча надзвичайне законодавство є ефективним з погляду витрат часу на закупівлю життєво важливих медичних товарів, воно може ослабити систему «стримувань і противаг» у витратах на державні потреби. Системи закупівель також можуть стати вразливими цілями для лобістів.

GRECO ідентифікувала потребу в більш систематичному аналізі секторів, вразливих до корупції. Це включає державні закупівлі у сфері охорони здоров'я. Запорукою запобігання корупції є більша прозорість. Відповідальним за закупівлі посадовим особам слід заборонити працевлаштування в будь-яких компаніях, що мають договори з посадовцями, які здійснюють нагляд чи контроль.

³ Резолюція CM/Res(97)24 Комітету міністрів Ради Європи «Про двадцять принципів боротьби з корупцією», ухвалена 6 листопада 1997 р.

(ii) Хабарництво в медичному обслуговуванні

Корупційні ризики можуть становити джерело серйозного занепокоєння для лікарень та інших медичних або причетних до медицини структур, які щосили намагаються впоратись з COVID-19, оскільки перед ними постає проблема нестачі персоналу та обладнання. З огляду на наявність суперечливих потреб і надзвичайних ситуацій, корупція може вкоренитися, завдаючи шкоди відповідним особам та суспільству загалом. Слід нагадати, що Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією вимагає від Держав-членів встановити кримінальну відповідальність за дачу та отримання хабара в приватному секторі (статті 7–8) і охоплює також приватні медичні заклади. Більш того, ця Конвенція підштовхнула до запровадження положень, що передбачають кримінальну відповідальність за хабарництво серед медичних працівників та осіб, які працюють у приватному секторі, в контексті торгівлі людськими органами⁴.

Дрібне хабарництво також стало проблемою, що знову виникла в ситуації пандемії (хабарі за доступ чи першочерговий доступ до медичного обслуговування, тестування та обладнання, можливість забрати та поховати вмерлих, обхід карантинних правил тощо) навіть у тих країнах, де воно було дуже нетиповим явищем. У цьому контексті країнам нагадують про особливу актуальність відповідних положень Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією, Керівного принципу № 2 щодо криміналізації національної та міжнародної корупції, а також результатів 3-го раунду оцінювання GRECO щодо криміналізації корупційних діянь.

Насамкінець, слід також нагадати, що Резолюція 1946 (2013) Парламентської асамблеї Ради Європи «Рівний доступ до послуг з охорони здоров'я» закликає Держави-члени «вжити заходів із боротьби з корупцією в сфері охорони здоров'я у тісній співпраці з Групою держав проти корупції (GRECO)»⁵. GRECO готова підтримати своїх членів з цього питання, в тому числі через свої нещодавно створені інструменти консультування.

(iii) Корупція в сфері дослідження та розробки (R&D) нових продуктів

Ще одним вразливим до корупції процесом є інвестування в дослідження та розробку лікарських препаратів та вакцини проти COVID-19. Дослідники та вчені готуються до розробки лікарських препаратів і вакцин проти COVID-19. У дослідження та розробку (R&D) сьогодні інвестуються величезні суми.

У зв'язку з цим існує потреба в розширенні спроможності, повноважень і публічної підзвітності державних установ, на яких покладені регуляторні та контрольні функції в питаннях управління державними ресурсами.

Те ж саме стосується більш серйозних ризиків, пов'язаних із конфліктами інтересів, коли на карту поставлені здоров'я або економічні інтереси, наприклад, преференції у наданні послуг з лікування друзям або родичам, клановість, непотизм і фаворитизм у найманні

⁴ Частина 2 і 3 статті 7 Конвенції Ради Європи проти торгівлі людськими органами (CETS № 216). Див. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/216>

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

персоналу та загалом в управлінні медичними кадрами. Актуальними тут є рекомендації GRECO щодо наймання та просування по службі на основі заслуг, щодо умов і засобів роботи, кодексів поведінки та механізмів, спрямованих на запобігання конфліктам інтересів і на зміцнення доброчесності.

GRECO неодноразово рекомендовано розробити стратегію зміцнення доброчесності та врегулювання конфліктів інтересів для осіб, наділених вищими керівними функціями, у тому числі через гнучкі механізми консультування, моніторингу та дотримання законодавчих вимог. Актуальною тут є і Рекомендація №. R (2000) 10 Комітету Міністрів про Кодекси поведінки для державних службовців.

Що стосується лобіювання, то країнам слід керуватися Рекомендацією №. R (2017) 2 Комітету Міністрів про правове регулювання лобістської діяльності в контексті вироблення публічних рішень, а також значним обсягом рекомендацій GRECO у цій сфері⁶. GRECO також рекомендує забезпечувати звітування про усі контакти осіб, наділених вищими керівними функціями, з лобістами та іншими третіми сторонами, що прагнуть чинити вплив на ухвалення державних рішень, у тому числі про контакти з юридичними та уповноваженими представниками компаній і зацікавлених груп, а також забезпечувати оприлюднення цих контактів. Прозорість лобіювання має важливе значення як для рішень, ухвалених органами влади, так і для поширення пов'язаної з пандемією інформації.

Інсайдерська торгівля також є зоною ризику та особливо важлива для тих, хто, в силу своєї посади, має доступ до конфіденційної інформації. Особливо актуальні тут рекомендації GRECO щодо декларування майна, доходів, зобов'язань та інтересів, включно з вимогою до вичерпності, своєчасності та доступності декларацій для того, щоб сприяти виявленню сумнівних операцій (наприклад, скидання акцій, інвестування в нові галузі під час пандемії) або запобігти неналежному впливу на процес прийняття рішень.

(iv) Ризики шахрайства, пов'язаного з COVID-19

Низка міжнародних (зокрема Інтерпол і Група розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням коштів (FATF)) і національних (наприклад, FinCEN) органів попереджають про пов'язані з COVID-19 фінансові афери⁷, у тому числі стосовно фальсифікованої медичної продукції. У зв'язку з високим попитом на маски та інші медичні товари і складнощами з їхнім придбанням через пандемію COVID-19, в Інтернеті в геометричній прогресії збільшилась кількість пропозицій з боку шахрайських магазинів, сайтів, облікових записів у соціальних мережах та адрес електронної пошти, що нібито торгують цими товарами. На очах у довірливих потерпілих їх кошти зникають в руках у зловмисників. В подальшому ці гроші відмиваються.

Конвенція Ради Європи MEDICRIME⁸ вимагає від Держав криміналізувати:

⁶ Узагальнено тут: <https://rm.coe.int/corruption-prevention-members-of-parliament-judges-andprosecutors-con/16807638e7>

⁷ Див., зокрема, заяву Голови FATF «COVID-19 і заходи боротьби з незаконним фінансуванням», доступну за посиланням: <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/statementcovid-19.html>

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

- виготовлення підробленої медичної продукції;
- постачання або пропозиції постачання підробленої медичної продукції та торгівлю нею;
- підроблення документів;
- виготовлення, зберігання на складі для постачання, імпорт, експорт, постачання, пропозицію постачання або розміщення на ринку медичних товарів без дозволу та пристроїв медичного призначення без дотримання вимог відповідності.

Крім того, Національна Методологія оцінювання ризиків у сфері протидії відмиванню коштів та фінансування тероризму Ради Європи пропонує унікальний інструмент для зниження ризиків відмивання коштів, у тому числі пов'язаних з корупцією у сфері охорони здоров'я.

(v) Нагляд та захист викривачів у сфері охорони здоров'я

У міру того як надзвичайне законодавство наділяє виконавчу владу дедалі більшими повноваженнями, ключове значення має наглядова роль інших гілок влади (законодавчої, судової), інституцій (омбудсмен, антикорупційні агенції та інші спеціалізовані органи боротьби з корупцією) і громадянського суспільства (наприклад, реагування з боку громад, системи обміну інформацією та стеження за реалізацією заходів, створення «гарячих ліній» для отримання повідомлень від громадськості тощо). Засоби масової інформації мають особливу роль та відповідальність. У зв'язку з цим я хотів би звернути увагу на Рекомендації Генерального секретаря Ради Європи урядам щодо дотримання прав людини, демократії та верховенства права від 8 квітня 2020 року⁹.

Особливо важливою є необхідність забезпечити захист осіб (викривачів), які повідомляють про підозри щодо корупції, незалежно від обраних ними для інформування каналів (наприклад, безпосередньо до правоохоронних органів, інших уповноважених органів влади або засобів масової інформації, без попереднього сповіщення своїх безпосередніх керівників чи адміністративної ієрархії, до складу якої вони входять).

Діяльність викривачів може стати ключовим чинником у боротьбі з корупцією та подоланні грубих службових зловживань у державному й приватному секторах, включно зі сферою охорони здоров'я. Рада Європи визнає цінність діяльності викривачів в питаннях стримування та запобігання правопорушенням, а також у зміцненні демократичної підзвітності та прозорості. Державам слід керуватися Рекомендацією CM/Rec(2014)7 Комітету міністрів про захист викривачів¹⁰, а також рекомендаціями GRECO в цій сфері задля створення викривачам сприятливих умов у ці критичні часи.

(vi) Приватний сектор

⁹ <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>

¹⁰ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c5ea5

Під час цієї кризи приватний сектор постав перед підвищеними корупційними ризиками. Ці ризики включають стимулюючі виплати/хабарі, щоб активізувати процеси, які могли застопоритися через брак персоналу або закриття державних установ; підроблення документів, щоб забезпечити відповідність умовам державної допомоги в рамках механізмів боротьби з пандемією; обхід вимог до сертифікації товарів; уникання сертифікації альтернативних ланцюгів постачань, пожертвувань; недостатні ресурси, щоб контролювати неправомірні дії окремих працівників тощо.

Цьому секторові слід звернутися до відповідних положень Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією¹¹, Керівного принципу № 5 щодо потреби запобігати використанню юридичних осіб для захисту корупції, а також до рекомендацій GRECO для приватного сектора за результатами 2-го раунду оцінювання, наприклад, стосовно бухгалтерського обліку та аудиту, програм корпоративної відповідальності та комплаєнсу, а також зобов'язань щодо належної перевірки.

Під час кризи, викликані COVID-19, ми стикаємося з надзвичайними обставинами. Це не є і не має бути виправданням для того, щоб обходити антикорупційні стандарти або відмовлятися від них. Зовсім навпаки. Сьогодні, як ніколи раніше, ми повинні зробити все можливе, щоби підтримати та посилити заходи, спрямовані на запобігання корупції та будь-якій іншій неетичній поведінці. Основним інструментом є прозорість. Ми несемо обов'язок перед нашими громадянами за те, щоби наша боротьба з COVID-19 була надійною та користувалась довірою.

Посилання: www.coe.int/greco

¹¹ Див. зокрема статті 7 і 8.