

Публічна етика

Боротьба з непотизмом в місцевих та регіональних органах влади

Конгрес місцевих та регіональних влад
Ради Європи

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Публічна етика

**Боротьба з непотизмом
в місцевих та регіональних
органах влади**

Конгрес місцевих та регіональних влад
Ради Європи

Англійська версія:

Fighting nepotism within local and regional authorities

Французька версія:

Combattre le népotisme au sein des pouvoirs locaux et régionaux

Відтворення текстів цього видання дозволяється за умови посилання на повну назву джерела, а саме Раду Європи. Якщо тексти планується використовувати з комерційними намірами або для перекладу на одну з неофіційних мов Ради Європи, звертайтеся, будь ласка, за електронною адресою: publishing@coe.int.

Макет та друк: K.I.C.

© Рада Європи, 2019

Зміст

ПЕРЕДМОВА	5
БОРОТЬБА З НЕПОТИЗМОМ У МІСЦЕВИХ ТА РЕГІОНАЛЬНИХ ОРГАНАХ ВЛАДИ	
ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА	7
Вступ	10
Передумови	11
Громадські чи приватні інтереси? Кругова порука і протегування в керуванні кадровими ресурсами	13
Важливість неупереджених систем добору персоналу	17
Протидія непотизмові: міжнародна система боротьби з корупцією	23
Аналіз практичних прикладів на національному рівні	31
Висновки та рекомендації щодо політики	46
РЕЗОЛЮЦІЯ 441 (2019)	51
РЕКОМЕНДАЦІЯ 428 (2019)	57

Передмова

У зв'язку з постійним зменшенням довіри людей до органів державної влади, боротьба з непотизмом і потреба в забезпеченні неупереджених процедур призначення співробітників ніколи не були такими важливими. Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи затвердив звіт з цього питання, який становить частину всебічної стратегії боротьби з корупцією. Просування публічної етики на місцевому та регіональному рівнях стала однією з головних цілей місцевих політик.

Через те що рівень довіри громадськості до державних установ часто пов'язаний з якістю та ефективністю їхніх співробітників, місцеві та регіональні адміністрації мають застосовувати обґрунтовані практики керування людськими ресурсами під час визначення переможців конкурсів на заміщення вакантних посад, які найкраще підходять, або призначення кандидатів, які найкраще відповідають характеристикам посади, а також мають належну кваліфікацію та мотивацію.

Тому Конгрес пропонує місцевим та регіональним органам влади встановити чіткі процедури для забезпечення справедливості при прийнятті на роботу. Особливо ефективним може бути запровадження каналів звітності для

виявлення можливих явищ фаворитизму та конфлікту інтересів. У своїй рекомендації Конгрес підкреслює необхідність для урядів забезпечення законодавства, в якому мають міститися відповідні положення щодо запобігання всім формам непотизму.

Серія «Публічна етика» презентує звіти, схвалені Конгресом, як частину його дорожньої карти щодо заходів із запобігання корупції та просування громадської етики на місцевому та регіональному рівнях. Її мета полягає в наданні збірки практичних відповідей та інструментів для викликів, які стоять перед місцевими та регіональними органами влади.

Боротьба з непотизмом у місцевих та регіональних органах влади

Пояснювальна записка

CG36(2019)16final
2 квітня 2019 року

**Доповідач: Вільма ДЕЛІССЕН ВАН ТОНГЕРЛО,
Нідерланди (L, ILDG)**

Стислий виклад

Непотизм і протегування на місцевому та регіональному рівнях можуть перешкоджати ефективності надання державних послуг, зменшувати довіру громадськості та ставлять під сумнів, чи місцеві та регіональні органи влади служать інтересам своїх виборців.

Цей звіт встановлює стандарти гарних практик та представляє стратегії запобігання корупції в процедурах добору місцевих і регіональних органів влади. У ньому описано негативні наслідки протегування на організаційну ефективність та культуру і доведено, що вони можуть бути зменшені через прозорі, неупереджені процедури та з урахуванням здобутків систем керування людськими ресурсами.

У своїй резолюції Конгрес запрошує місцеві та регіональні органи влади підвищити прозорість процесів найму та службового просування шляхом встановлення чітких процедур, гарантування рівності та справедливості, а також запровадження каналів звітності для виявлення можливих випадків протегування або конфлікту інтересів. У рекомендації Конгрес просить Комітет міністрів закликати уряди забезпечити, щоб національне законодавство містило положення для зменшення ризику непотизму.

ВСТУП

Непотизм і протегування в усіх формах – це види корупційної поведінки, які можуть призвести до порушення належного функціонування держави та загрозувати здатності державних органів служити суспільному благу. На місцевому та регіональному рівнях вони перешкоджають ефективності та продуктивності надання місцевих державних послуг, зменшують довіру громадськості та шкодять сприйняттю того, що місцеві та регіональні органи влади слугують інтересам своїх виборців.

Для зменшення цих ризиків цей звіт визначає стандарти для належної практики та пропонує стратегії запобігання корупції в процедурах наймання до європейських місцевих та регіональних урядів. У ньому окреслено негативні наслідки непотизму та інших форм протегування щодо загальної організаційної продуктивності та культури, а також стверджується, що ці наслідки можуть бути зменшені за допомогою прозорих, неупереджених систем керування персоналом, що ґрунтуються на заслугах. У звіті наведено огляд міжнародної антикорупційної системи (щодо наймання та керування персоналом), а також представлені деякі належні практики щодо запобігання непотизмові та протегуванню в місцевих і регіональних адміністраціях.

ПЕРЕДУМОВИ

Місцеві та регіональні органи влади – це громадські структури, найближчі до громадян та найпоширеніші місця їхньої взаємодії з владою. Внаслідок наближення до людей місцеві та регіональні адміністрації мають:

- ▶ кращі шанси «почути» голос місцевих громад та задовольнити їхні очікування;
- ▶ більшу гнучкість у наданні прозорих і підзвітних державних послуг, пристосованих до конкретних потреб окремих осіб і громад;
- ▶ простіші способи отримання зворотного зв'язку та життя заходів щодо протиправних дій.

Ці відмінності дають змогу місцевим і регіональним урядам «відчувати пульс» місцевих громад, невідкладно реагувати на їхні миттєві занепокоєння та формувати місцеві політики так, щоб найкраще задовольняти поточні та майбутні потреби місцевих жителів. Забезпечуючи прозорі та підзвітні державні послуги та негайно реагуючи на будь-які неправомірні дії, місцеві та регіональні органи влади мають можливість стати флагманами ефективного врядування та лідерами етичних змін. Проте, дарма що серед установ, які мають найбільший рівень довіри, є представники європейських країн¹, 77 % громадян вважають, що корупція існує

1. Рівень довіри до місцевих і регіональних органів влади в ЄС коливався у період 2008–2016 років між 49,84 % (2008 рік), 41,56 % (2015 рік) та 47,45 % (2016 рік). Загальний опис доступний за посиланням: <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/chartType/gridChart//themeKy/18/groupKy/92/savFile/10>.

в їхніх місцевих або регіональних державних установах (дослідження «TNS Opinion & Social» 2014 року). Міркування європейських громадян збігаються з міркуваннями громадян з інших регіонів, ²які вважають посадових осіб парламенту та уряду (31 % та 30 %, відповідно) разом із членами місцевих урядів (26 %) найкорумпованішою політичною елітною групою (Прінг (Pring), 2016 рік). Таке суспільне сприйняття істотно шкодить іміджеві місцевих і регіональних урядів, підриває довіру громадськості до їхньої здатності належним чином та ефективно виконувати свої завдання та посилювати антикорупційну діяльність.

Діяльність, пов'язана з корупцією, така як протегування, непотизм і зловживання владою, може впливати практично на всю політику щодо кадрових ресурсів (Чен (Chêne), 2015 рік), і тут найуразливіші сфери – добір, просування, навчання та переведення персоналу. Ризики купівлі та продажу посад, призначення і просування друзів, родичів та партійних соратників особливо високі, коли посади вважаються прибутковими або надають можливості для незаконного збагачення та/або коли рівень безробіття високий, а державні службові посади можуть забезпечити

-
2. У межах дослідження вивчалися міркування людей, які живуть у 42 країнах Європи та Центральної Азії в дев'яти різних групах, зокрема політичні діячі високого рівня (офіси президента/прем'єр-міністра, члени парламенту та урядовці); найважливіші працівники державного сектору, які взаємодіють з громадянами (податкові службовці, поліція, судді/магістрати та депутати місцевих урядів); а також ті, хто не входить у державний сектор, але впливає на політичне життя (керівники підприємств та релігійні лідери).

стабільність доходу та інші переваги. У таких ситуаціях існування високих дискреційних повноважень у поєднанні з браком надійних систем підзвітності, перевірок і балансу, а також за умов слабких механізмів прозорості, – інструменти, що полегшують корупційні дії.

Враховуючи, що рівні довіри населення та сприйняття корупції визначаються якістю та продуктивністю персоналу, що працює в кожній конкретній установі, створення належних практик керування кадровими ресурсами, що гарантують наймання місцевими та регіональними адміністраціями людей, які найкраще підходять, кваліфікованих та вмотивованих, має надзвичайно важливе значення для підтримки суспільної довіри та боротьби з корупцією. Такі практики – «провідники демократії» (Інграгем (Ingraham) та Рубаї-Барретт (Rubaii-Barrett), 2007:1) і гарантують неупередженість та якість надання послуг.

ГРОМАДСЬКІ ЧИ ПРИВАТНІ ІНТЕРЕСИ? КРУГОВА ПОРУКА І ПРОТЕГУВАННЯ В КЕРУВАННІ КАДРОВИМИ РЕСУРСАМИ

Ще з часів Платона та Арістотеля ознакою, яка відокремлює належне та погане врядування, було переважання громадських інтересів над приватними (що проявляється в безкорупційності)³. Обов'язок кожного державного

3. Див. R. Mulgan (2012 рік) «Aristotle on Legality and Corruption» у книзі M. Barcham, B. Hindess, P. Larmour (ред.) «Corruption: Expanding the Focus» Канберра: ANU Press, C. Friedrich (2002 рік) «Corruption concepts in Historical perspective», у A. Heidenheimer, та M. Johnston (ред.) «Political Corruption: Concepts and Contexts» Нью-Брансвік: Transaction Publishers, с. 15–23.

службовця дотримуватися загальних інтересів суспільства, а не власних приватних – один з наріжних каменів безкорисливої, ефективної та продуктивної системи державної служби. Типовий кодекс поведінки для державних службовців Ради Європи⁴ (далі – Типовий кодекс поведінки) прямо вказує на це поняття, підкреслюючи, що державні посадові особи повинні бути чесними, неупередженими та ефективними, і мають звертати увагу лише на інтереси суспільства, коли вони ухвалюють рішення щодо конкретної справи (ст. 5.2). Державні посадові особи не повинні допускати конфлікту їхніх приватних інтересів з їхньою громадською посадою, повинні уникати будь-яких «реальних, потенційних чи очевидних» конфліктів інтересів і не повинні використовувати свої посади для здобуття надмірних переваг для своїх приватних інтересів (ст. 8). Приватні (особисті) інтереси – це будь-яка перевага, яку державні посадові особи можуть здобути для себе, членів своєї сім'ї, близьких родичів, друзів та осіб/організацій, з якими вони мали ділові та політичні відносини (ст. 13(2)).

Протегування може бути означене як несправедлива підтримка, що проявляється до однієї особи чи групи, особливо кимось із влади. У різних формах вона становить типовий конфлікт інтересів, коли приватні інтереси державного службовця переважають над його обов'язком

4. Рекомендація (2000а) Ради Європи № R (2000) 10 Комітету міністрів державам-членам про кодекси поведінки для державних службовців, які схвалені 11 травня 2000 року Комітетом міністрів на своїй 106-й сесії) Типовий кодекс поведінки для державних службовців Ради Європи наведено як додаток до Рекомендації. <https://rm.coe.int/16806cc1ec>

бути неупередженими під час здійснення своєї громадської функції. Цей тип поведінки може спричинити:

- ▶ непотизм: особливу форму протегування, яка полягає в тому, що державний службовець використовує свої повноваження чи посаду для надання необгрунтованої переваги (роботи, допомоги, пільгового поводження тощо) членам сім'ї;
- ▶ кумівство: особлива форма протегування, яка полягає в тому, що державний службовець надає переваги своїм друзям та знайомим;⁵
- ▶ заступництво: конкретна форма протегування, яка полягає в тому, що людина обирається на роботу або отримує державні привілеї через політичну належність або зв'язок.

Кругова порука (клієнтелізм) – це ще одна форма поведінки, пов'язана з корупцією – «нерівна система обміну ресурсами та протегування на основі експлуататорських відносин між багатим та/або більш потужним «патроном» та менш заможним та слабшим «клієнтом» («Трансперенсі Інтернешнл», 2009 рік). Форми клієнтелізму при доборі

5. Слід зауважити, що деякі означення непотизму також охоплюють кумівство. Наприклад, Антикорупційний довідник простою мовою від організації «Трансперенсі Інтернешнл» (2009 рік) пояснює непотизм як «форму протегування, засновану на знайомствах та близьких відносинах, при якій будь-яка особа, що обіймає офіційну посаду використовує свою владу та повноваження для надання роботи чи протегування членові родини або другові, навіть якщо він або вона не кваліфіковані чи гідні».

місцевих/регіональних урядових службовців можуть бути використані як електоральна стратегія чи взагалі як стратегія здобуття або утримання політичної підтримки. «Зв'язок між громадянами та лідерами, які використовують цю стратегію, чітко спирається на власний інтерес, бо лідери спрямовують матеріальні мотиви безпосередньо на окремі особи або невеликі групи за їхню підтримку, голос або згоду» (Міккельсен (Mikkelsen), 2013:365).

У всіх зазначених випадках принципи справедливості та неупередженості державної служби порушуються через реальну, сприйману або потенційну змову щодо приватних інтересів чиновника та інтересів суспільства. У таких ситуаціях відхилення від обов'язку посадової особи для служіння громадськості та використання надмірних переваг – типова поведінка, пов'язана з корупцією⁶.

Через застосування у процесі добору персоналу практика кумівства, непотизму, політичного заступництва та клієнтелізму може призвести до наймання людей (серед родини, друзів чи політичних кіл), які нездатні, не бажають або не мають кваліфікації виконувати поставлені їм завдання. Навіть якщо вони компетентні, здатні та кваліфіковані для виконання своїх функцій, особливі переваги, що надаються їм, спотворюють принцип справедливості, створюють нерівні можливості, сприяють корупції, знижують ефективність і результативність організаційної діяльності та призводять до проблем, пов'язаних з компетенцією,

6. Корупцію зазвичай означають як «неналежне використання довіреної влади для особистої вигоди» («Трансперенсі Інтернешнл», 2009:14).

незалежністю, довірою та почуттям солідарності (чи, точніше, їх браком).

ВАЖЛИВІСТЬ НЕУПЕРЕДЖЕНИХ СИСТЕМ ДОБОРУ ПЕРСОНАЛУ

Місцеві та регіональні органи влади зазвичай мають високий ступінь автономії в керуванні та найманні свого персоналу. Залежно від культурного, адміністративного та правового контексту, в Європі існують різні системи та рівні автономії. Деякі місцеві адміністрації (наприклад, у Бельгії) користуються правом визначати адміністративний та матеріальний статус своїх працівників. У деяких країнах (наприклад, Іспанії) місцеві та регіональні посадові особи мають такий же статус і регулюються тим же законом, що й державні службовці, які працюють у центральній адміністрації. В якихось країнах (наприклад, Угорщині) може бути застосоване поєднання обох систем, тоді як в інших (наприклад, Греції) створено спеціальну структуру для працівників місцевих урядів.

Що стосується умов працевлаштування та статусу працівників, то в деяких країнах застосовується модель, у якій місцеві та/або регіональні службовці можуть мати особливий правовий статус і вважатися державними службовцями, тоді як інші означають їх як будь-який інший персонал, що працює на підставі відповідних трудових законів, а деякі використовують змішану модель двох систем (Морено (Moreno) та ін., 2012 рік).

Дарма що ці відмінності можуть мати величезні наслідки для процедури наймання та інших умов служби, етичні

принципи, які слід вбудувати у відповідні структури кадрових ресурсів, залишаються незмінними. Принципи рівності та неупередженості державного добору – основа для забезпечення ефективних і продуктивних державних послуг. Принцип справедливості при доборі державних службовців безпосередньо пов'язаний з рівнем громадської довіри до інституційної спроможності слугувати громадськості та має глибші організаційні наслідки, які визначають професійну етику у сфері місцевої та регіональної державної служби. Брак добору персоналу на основі заслуг – один з факторів, який, значною мірою, сприяє поширенню корупції (Далстрем (Dahlström), Лапуенте (Lapuente) і Теорелл (Teorell), 2012 рік) та призводить, за ван Дайном (van Dyne, 2001 рік), до ерозії організаційних структур та практики «побудови суду» та «призначень Калігули».

Ван Дайн описує феномен «побудови суду» як ситуацію, в якій керівник(и) організації будує(будують) внутрішнє подібне до суду коло осіб, які розділяють ті ж цінності та погляди і ніколи не суперечать його/їхній думці. Найважливішим фактором для добору та набору в таких випадках стає покора начальникові, а не навички та якість окремих працівників. Він стверджує, що така практика може призвести до «призначень Калігули», де керівники можуть вільно набирати тих, хто їм подобається, незалежно від навичок та кваліфікації. Це зазвичай призводить до посередньої якості призначень, бо талановиті люди можуть стати небажаними. У таких організаціях стандарти належного керування замінюються складним механізмом соціального обміну, заснованим на особистих інтересах.

Принципи доброчесності, прозорості та підзвітності замінюються сумнівною практикою кадрової роботи, яка припускає корупцію, протегування, клієнтелізм і, зрештою, погіршує організаційну продуктивність.

Навіть коли явищ «побудови суду» та «призначень Калігули» нема, практика протегування все ще може процвітати, виходячи з уявлення про те, що члени сім'ї, друзі чи політичні кола мають право на особливе ставлення і можуть краще слугувати організаційним інтересам. У багатьох країнах дехто стверджує, що надання підтримки сім'ї, друзям або політичним соратникам – частина місцевої традиції. Проте різні дослідження культурних традицій та сприйняття корупції засвідчують, що корупція не загальноприйнята у традиціях та культурах (Сміт (Smith), 2007 рік, Перссон (Persson), Ротштайн (Rothstein) та Теорелл (Teorell), 2013 рік).

Вивчаючи витoki корупції, ці дослідження показують, що корупційні практики процвітають не тому, що люди справді вважають їх доцільними, а тому, що вартість чесності в країні, де квітне корупція, дуже висока. Коли суспільства розглядають корупцію як частину свого нормального життя, всі люди зазвичай діють корумповано, тому що інакше вони ризикують зазнати «втрат» через моральні принципи. У таких випадках особи не бачать сенсу в тому, щоб бути чесними та діяти проти власних інтересів (Перссон (Persson), Ротштайн (Rothstein) та Теорелл (Teorell), 2013 рік). Такі ситуації створюють порочне коло, де «використання корупційних стимулів для впливу на політиків та керівників призводить до зниження впевненості та довіри до державних службовців, що так само створює стимули

для забезпечення доступу за допомогою офіційно заборонених засобів, що ще більше послабляє підзвітність і легітимність політичної системи» (Філп (Philp), 2001:358).

Оглядаючи причини довіри громадськості до місцевих та національних органів влади Західної Європи, Фіцджеральд (Fitzgerald) і Волак (Wolak) (2016 рік) стверджують, що рівень політичної довіри до місцевого уряду відображає характер життя суспільства, соціальних зв'язків та діяльності уряду. Це особливо помітно в невеликих громадах, де організаційна продуктивність місцевих органів влади та можливі зловживання владою відразу відомі широкому загалові. Такі практики, як непотизм, кумівство та політичне заступництво створюють ситуації конфлікту інтересів, які спотворюють відносини між місцевим або регіональним урядом та їхніми громадами. Векслер (Wechsler) (2013 рік) стверджує, що коли державні службовці не розкривають своїх конфліктів інтересів і не відмовляються від участі в ухваленні рішень, які можуть принести користь їхнім особистим інтересам (сім'ї, друзям, діловим знайомим), чиновників зазвичай вважають такими, що не варті довіри, і їх розглядатимуть як прихованих агентів тих, з ким вони мають особливі стосунки.

Якщо така поведінка не зазнаватиме санкцій, то всю адміністрацію розглядатимуть як егоїстичну, керовану інтересами друзів та сімей, а не як представників місцевої громади. Окрім зменшення довіри громадськості, існування таких громадських переконань істотно заважає доборові високоетичних талановитих людей, які будуть менш вмотивовані подавати заяву на посаду в адміністрації, яка, на їхню думку, має низький рівень чесноти і

керується корупцією. Це поняття підтримує теорію Петтінгера (Pettinger, 2010 рік), який пов'язує ставлення працівників до своєї організації із:

- ▶ підходом, застосованим організацією під час процесу подання заяви;
- ▶ неупередженістю процедур призначення;
- ▶ офіційним вступом на посаду та початковою орієнтацією;
- ▶ ставленням колег і керівників;
- ▶ стилем керування організацією;
- ▶ корпоративною культурою та кліматом;
- ▶ робочою етикою, що переважає в колективі.

Практика кадрових ресурсів, спричинена непотизмом, кумівством, політичним заступництвом або клієнтелізмом, також сильно впливає на внутрішню культуру, а згодом на організаційну продуктивність. Саузер (Sauser, 2010 рік) стверджує, що працівники з низькими моральними стандартами – основна небезпека для належного функціонування будь-яких адміністративних структур, бо вони проводять свою приватну, а не державну програму та знижують рівень добросовісності. Якщо корпоративна культура сприймається як спільна система цінностей та переконань, яка керує поведінкою персоналу, існування протегування та інших корупційних практик у процесах добору персоналу встановлює неправильний тип стандарту, який можна легко перенести на всі інші сфери діяльності та процеси організації. Ба більше, коли такі практики підтримують чи проводять керівники, це знижує моральну довіру до керівництва та перетворює її в негативну етичну модель.

Враховуючи, що поведінка керівництва – істотний чинник, що визначає належне виконання практик наймання на підставі заслуг, управлінці, які підтримують, сприяють або допускають практику протегування, можуть стати головними винуватцями в розвитку корупційної корпоративної культури (Пельт'є (Pelletier) та Блай (Bligh), 2008 рік).

Крім встановлення неправильного типу стандарту та сприяння неетичній поведінці, використання непотизму в процедурах добору персоналу має й інші негативні наслідки. Вивчаючи ставлення до менеджерів, яких сприймають інші як таких, що дістали роботу через їхні сімейні відносини (а не заслуги), Паджетт (Padgett) та Морріс (Morris) (2005 рік) стверджують, що цих керівників сприймають як менш спроможних і підтримує їх персонал меншою мірою. Працівники, що працюють під керівництвом таких керівників, виявилися менш впевненими у своїх майбутніх просуваннях і значно менш відданими своїй організації. Дослідження Пельт'є та Блая (2008 рік) щодо емоційної реакції працівників на різні форми практики протегування, доповнює ці висновки, виявляючи емоції, починаючи від гніву та розчарування, цинізму та песимізму, параної і страху. Ці емоції відіграють важливу роль, коли працівники відчують неможливість довіряти об'єктивності своєї ієрархії, та призводять до різних небажаних результатів, таких як: «невихід на роботу, крадіжки, наміри залишити організацію та зменшений рівень прихильності до організації та відданості роботі (Пельт'є та Блай, 2008:829).

Негативні наслідки практики протегування для корпоративної культури й ефективності та їх впливу на суспільство загалом можна підсумувати так:



ПРОТИДІЯ НЕПОТИЗМОВІ: МІЖНАРОДНА СИСТЕМА БОРЬБИ З КОРУПЦІЄЮ

Конвенція ООН проти корупції (UNCAC)⁷ та Типовий кодекс поведінки окреслюють основні міжнародні межі антикорупційної політики, що застосовуються до практики керування кадровими ресурсами. Ці два документи передбачають перелік етичних правил і стандартів, яких

7. Всі держави – члени Ради ратифікували Конвенцію ООН проти корупції.

слід дотримуватися при доборі, просуванні, оцінюванні та керуванні державними посадовими особами, і поширюються на всі типи працівників, що працюють на рівні регіональних і місцевих урядів.

Відповідно до UNCAC, державна посадова особа означає: «(i) будь-яку особу, що обіймає посаду в законодавчому, виконавчому, адміністративному або судовому органі Держави-учасниці, яку призначено чи обрано, праця якої оплачувана чи не оплачувана, незалежно від старшинства; (ii) будь-яку іншу особу, яка виконує будь-яку державну функцію, зокрема для державного органу або державного підприємства, або надає будь-яку державну послугу, як це означається у внутрішньому праві держави-учасниці і як це застосовується у відповідній галузі правового регулювання цієї держави-учасниці; (iii) будь-яку іншу особу, що означається як «державна посадова особа» у внутрішньому праві держави-учасниці. Однак з метою вжиття деяких конкретних заходів, передбачених розділом II цієї Конвенції, «державна посадова особа» може означати будь-яку особу, яка виконує будь-яку державну функцію або надає будь-яку державну послугу, як це означається у внутрішньому праві держави-учасниці і як це застосовується у відповідній галузі правового регулювання цієї держави-учасниці.» (ст. 2 UNCAC).

Типовий кодекс поведінки означає «державну посадову особу» як будь-яку особу, що працює в державному органі влади (пункт 1 статті 2). Рекомендація Ради Європи № R

(2000) 6 про статус державних посадових осіб у Європі⁸ (далі – Рекомендація про статус державних посадових осіб) розглядає це поняття з іншого погляду та описує державних посадових осіб як «будь-яких представників персоналу, які є в штаті або працюють за контрактом у державних органах влади чи відомствах, чия заробітна плата виплачується з державного бюджету, за винятком обраних представників та певних категорій персоналу, якщо вони підпадають під спеціальні положення».

На практиці, як означення ООН, так і Ради Європи створюють однакові умови для всіх працівників державного сектору та всіх виборних посадових осіб незалежно від їхнього статусу, типу призначення або рівня (центрального, регіонального, місцевого). Цей інклюзивний характер означення поняття «державна посадова особа» означає, що антикорупційні принципи та стандарти, які застосовуються до керування кадровими ресурсами державних службовців та працівників, призначених на рівні центральної адміністрації та на місцевому і регіональному рівнях, повинні бути однаковими.

8. Рекомендація (2000b) Ради Європи № R (2000) 6 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про статус державних посадових осіб у Європі ухвалена Комітетом міністрів на 699-му засіданні заступників міністрів від 24 лютого 2000 року.

4.1. Системи добору та просування персоналу на підставі заслуг

Принцип добору персоналу на підставі заслуг – один з ключових елементів, закріплених у Європейській хартії місцевого самоврядування. Стаття 6(2) Статуту чітко підкреслює, що «умови служби працівників місцевого уряду повинні бути такими, що дозволяють наймання висококваліфікованого персоналу на підставі заслуг та компетенцій». UNCAC та Рекомендація про статус державних посадових осіб додатково підтверджують цей принцип, визначаючи виконання таких стандартів роботи з кадровими ресурсами:

- ▶ системи добору, утримання, просування та звільнення державних службовців та інших невиборних посадових осіб повинні ґрунтуватися на принципах ефективності, результативності, заслуг, рівності та придатності;
- ▶ державним посадовим особам слід надавати адекватну винагороду та оплату праці.

Важливу роль у запобіганні корупції відіграє встановлення політики добору та просування персоналу на підставі заслуг, систем оцінювання та керування ефективністю, прозора та приваблива заробітна плата, а також ефективна система внутрішнього контролю.

Політика добору та просування державних посадових осіб на підставі заслуг має виходити з рівня знань та навичок кожної окремої людини, а не його сім'ї, друзів або політичних зв'язків. Чен (Chêne, 2015 рік) підкреслює особливу важливість використання терміна «заслуги» (щодо навичок та знань) на відміну від широкого означення «вміння

виконувати роботу», стверджуючи, що останнє призводить до неоднозначності, яка може бути використана неправильно на користь кандидатів, менш кваліфікованих і обізнаних, але яких вважають адекватними, виходячи з їхніх особливих сімейних, дружніх або політичних зв'язків.

У Рекомендації про статус державних посадових осіб чітко зазначено, щоб «добір державних посадових осіб визначався рівністю доступу до державних посад та добром на підставі заслуг, справедливої та відкритої конкуренції та без дискримінації» (ст. 4). Це передбачає, що процедури добору персоналу повинні бути відкритими та прозорими, а їхні правила – чітко зрозумілими, і вони повинні давати змогу кандидатові, який максимально відповідає конкретним потребам організації, бути дібраним (ст. 5).

UNCAC ще раз підтверджує ці принципи, звертаючись до сторін, що підписали Рекомендації, з проханням «намагатися прийняти, підтримувати та зміцнювати системи добору, наймання, утримання, просування та звільнення державних службовців та, де це доречно, інших невиборних державних посадових осіб: а) що ґрунтуються на принципах ефективності, прозорості та об'єктивних критеріях, таких як заслуги, рівність та придатність» (ст. 7(1а)). Ця вимога базується на понятті, що набір та утримання осіб, які володіють найвищим рівнем навичок та доброчесності, – невіддільний елемент для створення ефективного, продуктивного та вільного від корупції державного сектору. Практичні заходи щодо застосування статті 7 містяться в Технічному керівництві UNCAC, що пропагують:

- ▶ розроблення посадових обов'язків/інструкцій, що чітко вказують вимоги та кваліфікації, необхідні для роботи посадової особи;
- ▶ прозорість у розміщені оголошень про відкриті посади;
- ▶ чіткі та прозорі процедури добору;
- ▶ чіткі та прозорі критерії призначення/добору;
- ▶ надання доказів, що підтверджують кваліфікацію успішних кандидатів;
- ▶ внесення недвозначних умов надання послуг у трудові контракти/призначення;
- ▶ встановлення винагороди, яка відповідає обов'язкам і відповідальностям посади;
- ▶ створення системи щорічного оцінювання персоналу для визначення ефективності, потреб у навчанні, необхідності службового просування та підвищення.

Крім того, Типовий кодекс поведінки покладає обов'язки на державних посадових осіб, які відповідають за добір та просування наявного та майбутнього персоналу з проведенням відповідних перевірок доброчесності кандидатів (ст. 24).

Системи оцінювання на підставі заслуг та керування ефективністю – це другий ключовий елемент, що забезпечує доброчесність державної служби. Існування чітких та об'єктивних критеріїв оцінювання ефективності, прозорий процес оцінювання та обмежені дискреційні повноваження – основа керування ефективністю на підставі заслуг.

4.2. Запобігання конфліктові інтересів

Практика протегування в її різних формах – це типові ситуації конфлікту інтересів, коли приватні інтереси посадової особи затьмарюють державні. Такі ситуації створюють нерівність і загрожують неупередженості та якості надання державних послуг. З огляду на ці небезпеки, UNCAC та Типовий кодекс поведінки спеціально виділяють положення щодо запобігання конфліктам інтересів.

Стаття 8(5) UNCAC вимагає від сторін, що підписали Конвенцію, «запроваджувати заходи й системи, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, зокрема, про позаслужбову діяльність, зайнятість, інвестиції, активи та про значні дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб». У тому ж дусі, в Типовому кодексі поведінки передбачається, що кожна державна посадова особа несе особисту відповідальність за уникнення будь-яких можливих, сприйманих або реальних ситуацій конфлікту інтересів. У разі, якщо така ситуація неминуха, державний службовець повинен розкрити існування конфлікту інтересів і утримуватися від ухвалення рішень, які можуть спричинити такий конфлікт (ст. 13–14). Нерозкриття будь-якого потенційного, сприйнятого або реального конфлікту інтересів має привести до вжиття відповідних та ефективних дисциплінарних санкцій.

Стосовно процесів добору, практичне застосування цих положень вимагає, щоб:

- ▶ державні посадові особи не були залучені до процедур добору та набору кандидатів, кандидатури яких сумнівні з боку неупередженості;
- ▶ члени сім'ї не могли опинитися в ситуації, коли один з них безпосередній керівник іншого;
- ▶ будь-який конфлікт інтересів кандидата на посаду державного службовця мав бути розв'язаний перед призначенням.

Технічне керівництво UNCAC надає особливого значення тому, що процедури/регламенти щодо конфлікту інтересів повинні розв'язувати особливі типи конфлікту інтересів, які переважають у кожній конкретній країні. Визнаючи, що деколи неможливо уникнути конфлікту інтересів (наприклад, у невеликих громадах), керівництво встановлює, що повинні бути ухвалені спеціальні процедури для захисту громадських інтересів, але вони мають відображати місцеву ситуацію і не повинні «паралізувати» роботу адміністрації.

4.3. Роль керівництва

Враховуючи досить поширені розбіжності між формальними правилами призначення посадових осіб та фактичною практикою протегування, роль керівництва має вирішальне значення для посилення неупередженості процедур добору персоналу (Сандел (Sundell), 2014 рік). Забезпечуючи моральну модель поведінки, впроваджуючи наявні практики наймання на підставі заслуг та запроваджуючи санкції в разі невідповідності, керівництво місцевих і регіональних органів влади має запровадити/підтримати/посилити етичну культуру та високу

організаційну нетерпимість до всіх форм протегування і клієнтелізму.

Типовий кодекс поведінки підкреслює ці обов'язки, наголошуючи, що безпосередні керівники повинні бути відповідальними за дії (або бездіяльність) свого персоналу, якій не відповідає встановленим етичним правилам та антикорупційній політиці. Управлінці та безпосередні керівники повинні слугувати особистим прикладом пристойності та доброчесності, а також вжити всіх необхідних заходів для запобігання корупції. Це може передбачати підготування у сфері етики та підвищення рівня обізнаності, настороженість до ознак фінансових чи інших труднощів їхнього персоналу, реалізацію норм та правил і вживання санкцій через неналежне поведіння (ст. 25).

АНАЛІЗ ПРАКТИЧНИХ ПРИКЛАДІВ НА НАЦІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Роль місцевих і регіональних адміністрацій у створенні справедливого, ефективного та продуктивного місцевого врядування виходить за межі реалізації відповідної національної законодавчої бази. Вона поширюється на застосування високого рівня стандартів доброчесності та забезпечення етичного керівництва у своїх місцевих громадах.

Нижче наведено приклади заходів, вжитих різними місцевими органами влади для запобігання протегуванню та іншій поведінці, пов'язаній з корупцією, у процедурах добору. Аналіз прикладів зосереджений на трьох аспектах запобігання: встановлення чітких і всеосяжних рекомендацій щодо добору та набору персоналу; виявлення

корупційних вразливостей та створення надійних антикорупційних стратегій; виявлення, повідомлення та розслідування випадків порушень доброчесності (наприклад, усі форми протегування, клієнтелізму чи будь-якої іншої діяльності, пов'язаної з корупцією). Хоча вони відрізняються за своїм характером, ці три аспекти мають однакову мету: підтримувати надання неупереджених, ефективних і продуктивних державних послуг, які не зазнають неналежного впливу та спрямовані на досягнення суспільного блага.

Перелік практичних прикладів не вичерпний та має на меті висвітлити належні практики, які можна адаптувати та відтворити в інших місцевих і регіональних державних адміністраціях.

5.1. Політика та рекомендації щодо набору та добору персоналу

Розроблення комплексних керівних принципів щодо процедур набору та добору персоналу – одна з загальноприйнятих належних практик. Створення чітких процедур, які легко зрозуміти і які доступні заявникам та персоналові, що бере участь у процесі добору, – передумова забезпечення прозорості та підзвітності у процесі набору персоналу. Така політика та керівні принципи відображають принципи, передбачені UNCAC та Типовим кодексом поведінки (описані в попередньому розділі), і слугують гарантією справедливості та об'єктивності процедур добору. Вони забезпечують рівні можливості для всіх заявників і ґрунтуються на понятті, що для певної роботи має бути дібраний найкваліфікованіший спеціаліст.

5.1.1. Місто Манчестер, Велика Британія

Розроблення політики набору та добору персоналу міста Манчестера складалося з чотирьох етапів:

- ▶ комплексне дослідження практик добору та набору на національному рівні (Комісія із державної служби), в інших місцевих органах влади та приватних установах;
- ▶ розроблення проєкту політики, адаптованої до місцевих потреб;
- ▶ консультації з керівництвом, профспілками та посадовими особами з питань кадрових ресурсів та обговорення в підгрупі роботи з кадровим ресурсами міської ради Манчестера;
- ▶ врахування отриманого відгуку та схвалення політики міською радою.

Політика окреслює такі стандарти поведінки, яких слід завжди дотримуватися:

- ▶ чіткість, справедливість та ввічливість повинні застосовуватися до кандидатів протягом усього циклу добору;
- ▶ інформація про добір повинна бути доступною, актуальною і надана простою мовою;
- ▶ весь персонал, що бере участь у процедурах добору персоналу, повинен пропагувати найкращу якість обслуговування та піклування про клієнтів;
- ▶ кожна можливість добору персоналу буде оцінюватися з метою сприяння ініціативам Ради щодо зайнятості;

- ▶ всі рішення щодо вибору повинні бути виправданими і ґрунтуватися на чесній та об'єктивній оцінці кандидатів щодо навичок, знань, поведінки та досвіду, необхідних для посади;
- ▶ слід приділяти увагу забезпеченню економічної ефективності процесів добору та набору як щодо витрат, так і часу посадової особи.

Ця політика створює гнучку структуру, яка дає змогу керівникам наймати персонал таким чином, який найкраще підходить для їхніх конкретних обставин. Проте процес добору відповідає конкретним інструкціям щодо вибору та оцінки. Ці рекомендації розроблені в Інструкції з належної практики добору та набору персоналу, яка доповнює Політику та надає прості посилання, яких повинні дотримуватися всі працівники, які беруть участь у процедурах добору. Інструкція – основний документ, який надає рекомендації персоналові міської ради, який відповідає за добір нових співробітників. Вона містить детальні описи:

- ▶ основних чинних правових норм;
- ▶ типу та форми посадових інструкцій, а також вимог до кандидата;
- ▶ видів методів оцінювання;
- ▶ основних питань щодо перерозподілу;
- ▶ належної практики розміщення оголошень;
- ▶ методології проведення інтерв'ю.

В Інструкції є розділ «Найпоширеніші запитання» у внутрішній мережі муніципалітету під назвою «Я хочу». Цей розділ містить відповіді на запитання, які можуть мати

керівники муніципалітету, наприклад: Я хочу влаштуватися на вакантну посаду; Я хочу підготувати оголошення, і мені потрібно знати, де його розміщувати; Я хочу скласти остаточний список; Я хочу дати відгук; Я хочу підготувати питання для інтерв'ю, тощо. Інструкцію опубліковано на вебсайті Ради з метою забезпечення чесності, відкритості та підзвітності щодо місцевої громади та всіх потенційних кандидатів.⁹

5.1.2. Рада Стаффордського району, Велика Британія

2004 року Рада Стаффордського району схвалила політику добору та набору персоналу¹⁰. Цей документ ґрунтується на розумінні того, що працівники місцевого уряду – найважливіший актив організації. Вони дають можливість Раді служити громаді та ефективно реагувати на місцеві та національні ініціативи. Тому політика спрямована на забезпечення належних відносин між працівниками та рівних можливостей для всіх. Такі заходи втілюються шляхом встановлення процедур, які відповідають належній

9. Детальніша інформація доступна за покликанням: https://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiU67Hzw5XVAhUOPFAKHwokCFwQFghJMA&url=http%3A%2F%2Fwww.manchester.gov.uk%2Fdownload%2Fdownloads%2Fid%2F3140%2Frecruitment_and_selection_guide&usq=AFQjCNFz5DHeRIXGdx0XI51tnQrufNamwA

10. Детальніша інформація доступна за покликанням: <http://www.staffordbc.gov.uk/live/Documents/Policy%20and%20Plans/Recruitment-and-Selection-Policy.pdf>.

практиці керування кадровими ресурсами та просувають Раду як позитивний приклад для інших організацій громади.

Ця політика визначає роль посадових осіб у кадрових відділах та містить 26 розділів, що стосуються:

- ▶ забезпечення рівного ставлення;
- ▶ інформації щодо попереднього розміщення оголошень та самих оголошень;
- ▶ рішення про те, коли набирати на роботу та який тип контракту має бути запропонований;
- ▶ інформації для заявників;
- ▶ остаточних списків, процесів бесіди/інтерв'ю та тестування;
- ▶ зворотного зв'язку та моніторингу.

Спеціалізований розділ присвячений перевіркам до працевлаштування, які стосуються медичних та кримінальних документів, кваліфікацій, дозволів на роботу тощо.

Політика містить, також, (як додатки): Загальні положення щодо працевлаштування осіб з обмеженими можливостями та Посібник з оцінення пробного періоду для керівника, та доповнюється шаблонами для:

- ▶ Форми оцінення інтерв'ю;
- ▶ Форми запиту рекомендації з попереднього місця роботи;
- ▶ Форми запису рішень щодо інтерв'ю та остаточних списків;
- ▶ Форми моніторингу стажистів.

5.2. Етичні/антикорупційні аудити: основи для ефективних антикорупційних стратегій

Етичні чи антикорупційні аудити – інструменти для діагностики інституційних ризиків та слабких сторін. Вони «медичний огляд» етичної інфраструктури, а також дають змогу місцевим і регіональним урядам ефективно розв'язувати етичні чи корупційні проблеми та ухвалювати рішення, які відповідають місцевим потребам і реаліям. Це особливо важливо для практики керування кадровими ресурсами, де можливе виникнення прогалів між формально прийнятими правилами та їхньою практичною реалізацією.

5.2.1. Місто Мартін, Словаччина

2011 року місто Мартін було удостоєне Премії Організації Об'єднаних Націй за державну службу для Північної Америки та Європи в категорії «Запобігання та боротьба з корупцією на державній службі»¹¹. Ця нагорода відобразила неперевершену антикорупційну стратегію та заходи, вжиті місцевою адміністрацією для ефективної боротьби з корупцією в усіх її формах. Початок цього антикорупційного шляху розпочався проектом під назвою «Прозоре місто», що ознаменував співпрацю між мером міста та організацією «Трансперенсі Інтернешнл-Словаччина». На прохання мера «Трансперенсі Інтернешнл» провела

11. Детальніша інформація доступна за покликанням: <http://transparency.sk/sk/audit-and-preparation-of-selected-anti-corruption-measures-in-the-town-of-martin/>.

антикорупційний аудит роботи місцевої адміністрації, що охоплює такі основні напрями, як:

- ▶ керування рухомим та нерухомим майном/активами;
- ▶ політика щодо кадрових ресурсів для добору персоналу (зокрема для компаній, що належать місцевій адміністрації);
- ▶ участь громадськості в ухваленні місцевих рішень;
- ▶ доступ до інформації;
- ▶ етична інфраструктура та політика конфлікту інтересів;
- ▶ медійна політика;
- ▶ політика територіального планування та будівництва;
- ▶ субсидії;
- ▶ прозорість утворених містом юридичних осіб;
- ▶ державні закупівлі;
- ▶ державно-приватні партнерства;
- ▶ виділення житла та виділення місць у соціальних закладах;
- ▶ бюджетування.

Аудит ґрунтувався на перегляді міських документів, правової бази та внутрішніх процесів і процедур. Він також передбачав аналіз ефективності окремих політик за допомогою анкетування та особистих зустрічей, які, зокрема, мали на меті виявлення корупційних вразливостей. На основі результатів аудиту та його рекомендацій місто Мартін розробило цільову антикорупційну стратегію для зменшення корупційних ризиків, які можуть виникнути в

кожній з визначених політичних сфер. Стратегію схвалила місцева рада.

Необхідність такого системного підходу впливає з того, що для ефективної профілактики протегування та інших форм корупційної поведінки потрібна цілеспрямована та спеціальна стратегія, яка враховує місцеві реалії, сильні та слабкі сторони організації; особливі вразливості та проблеми; прогалину між необхідними стандартами та їх застосуванням; наявні ресурси та рівні суспільної довіри. Всі ці елементи слід уважно розглянути та інтегрувати до політичного підходу, простого, реалістичного та досяжного.

Подібні антикорупційні аудити проводилися в різних містах та регіонах Словаччини (серед них, місто Пр'євідза, Банська Бистриця, Муніципальна рада Братислави-Ружина, Трнава, Жилінський край).

5.3. Структури керування доброчесністю

Подібно до антикорупційних стратегій, структури управління доброчесністю відіграють важливу роль у підтримці політики корпоративної етики та забезпеченні нетерпимості до корупції. Такі структури можуть мати різні форми (наприклад, бюро доброчесності, ради доброчесності, центри звітності), і вони можуть мати різні завдання та цілі. Призначення координатора з доброчесності, функції якого полягають у заохоченні доброчесності, оцінюванні потенційних ризиків, моніторингу випадків неправомірних дій тощо, – ключовий механізм просування етичної культури.

Створення бюро доброчесності (для великих адміністрацій), яке досліджує неналежну поведінку та забезпечує дотримання етичної відповідальності, – це ефективний інструмент для підтримки керування організацією в пропагуванні правил етики та стандартів поведінки. Створення каналів для інформаторів та чітких механізмів звітування в разі (підозр) порушень доброчесності додатково вказує на зобов'язання керівництва щодо забезпечення сильної політики професійної етики. Усі ці механізми чинять сильний горизонтальний антикорупційний вплив на всі дії місцевих і регіональних урядів. Вони також надзвичайно стримувальний фактор для протегування у процесах набору персоналу, бо дають змогу легко контролювати, звітувати та визначати будь-який неналежний вплив або конфлікт інтересів у процесі добору.

5.3.1. Муніципалітет Геллевутслейс, Нідерланди

Відповідно до вимог щодо доброчесності Закону Нідерландів про державну службу¹², місцева влада Геллевутслей змінила свою політику доброчесності у 2010 році та призначила відповідного спеціаліста (координатора з

12. Закон Нідерландів про державну службу вимагає, щоб усі компетентні органи влади на рівні уряду, провінцій, муніципалітетів та управління водними ресурсами здійснювали політику доброчесності, спрямовану на сприяння належному поведженню державних службовців, запобігання конфліктам інтересів, дискримінації та зловживанню владою. Така політика повинна стати невіддільною частиною політики кадрової роботи в органах влади.

доброчесності) для розв'язання питань доброчесності в муніципалітеті. Основні завдання координатора з доброчесності такі:

- ▶ підготування та сприяння схваленню та оновленню муніципальної політики доброчесності;
- ▶ розроблення Кодексу поведінки (та його оновлення);
- ▶ надання працівникам інформації (разом з індивідуальним навчанням нових працівників) щодо різних питань доброчесності та підвищення обізнаності;
- ▶ нагляд за адміністративними процесами, пов'язаними з випадками неналежної поведінки (або підозрами такого характеру);
- ▶ розроблення процедур/керівних принципів, що описують, як муніципальна влада розв'язує питання (підозри) щодо порушення доброчесності;
- ▶ організація регулярних зустрічей з конфіденційними радниками з професійної етики щодо питань, які стосуються доброчесності;
- ▶ надання підтримки та порад керівництву організації щодо доброчесності;
- ▶ створення регіональної мережі для обміну знаннями з колегами в сусідніх муніципалітетах;
- ▶ підготування щорічних звітів про доброчесність.

2013 року муніципальна адміністрація ухвалила процедурні правила для розгляду підозр у порушенні

доброчесності.¹³ Метою регулювання було роз'яснення та забезпечення єдиного підходу в усуненні порушень (підозр) доброчесності. Серед інших, ці правила встановили лінії та процедури звітності, які передбачають, що в разі підозри у порушенні будь-якого типу доброчесності працівники можуть повідомити про це свого безпосереднього керівника, конфіденційного радника з доброчесності чи Центр звітування щодо доброчесності.

Центр звітування щодо доброчесності складається з чотирьох працівників, один з яких – координатор з доброчесності. Його роль полягає в опрацюванні звітів та наданні порад. Для подальшого сприяння процесові звітування також призначають двох конфіденційних радників з питань доброчесності. Один з них внутрішній, а другий – зовнішній для організації. Зовнішній радник – колишній працівник, який добре знає організацію. Два радники регулярно зустрічаються з координатором з доброчесності та обговорюють питання доброчесності, хоча суть поточних розслідувань неналежної поведінки не обговорюється, а радники не беруть участі в таких розслідуваннях. Усі ці процедури впроваджені для забезпечення

13. Для отримання додаткової інформації дивіться: Стаут А. (Stout A., 2016 рік) «An organisation with integrity: feasible or a question of ideals? On the design of the integrity position within the Hellevoetsluis municipal authority» у книзі Л. Губертса (L. Huberts) та А. Гуктсра (A. Hoekstra) (ред.). «Integrity management in the public sector. The Dutch approach», BIOS, Нідерланди. Доступно за покликанням: http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/integrity_hoofdstuk_8.pdf.

того, щоб запобігти будь-якій практиці протегування чи корупції або виявити її на дуже ранньому етапі й усунути належним чином.

5.3.2. Місто Амстердам, Нідерланди

Основні цілі Бюро доброчесності міста Амстердама – захист та сприяння культурі організаційної цілісності та етики. При цьому завдання Бюро – проведення внутрішніх розслідувань, проведення аналізу ризиків та надання тренінгів та консультацій. 2015 року до цих функцій додано добір зовнішніх сторін, з якими Амстердам займається або хоче займатися бізнесом.¹⁴

Діяльність Бюро доброчесності проводиться в чотирьох основних напрямках: розслідування; аналіз ризиків; перевірка, навчання та консультації, а також воно об'єднує у своїй структурі Центр звітності щодо порушення доброчесності та центрального конфіденційного консультанта з доброчесності.

Центр звітності щодо порушення доброчесності – ключовий підрозділ, який підтримує роботу секції розслідування. Центр відкритий для співробітників адміністрації міста Амстердама, його радників, приватних громадян і

14. Для отримання додаткової інформації дивіться: «Integrity Part of day-to-day practice in the City of Amsterdam» у книзі Л. Губертса (L. Huberts) та А. Хуктсра (A. Hoekstra) (ред.) «Integrity management in the public sector. The Dutch approach», BIOS, Нідерланди. Доступно за покликанням: http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/integrity_hoofdstuk_9.pdf.

компаній. Його основна роль полягає в отриманні та реєстрації сигналів про можливі порушення доброчесності. Такі повідомлення можуть стосуватися: конфлікту інтересів; маніпуляції або зловживання (доступ до) інформацією; зловживання владою або посадою; несумісних посад, зобов'язань та діяльності; неналежного поведіння: сексуальних домагань, дискримінації, агресії та насильства; кримінальних правопорушень під час роботи, таких як крадіжка, шахрайство чи корупція; кримінального поведіння поза робочим часом; витрачання і зловживання муніципальною власністю або будь-яких інших порушень доброчесності.

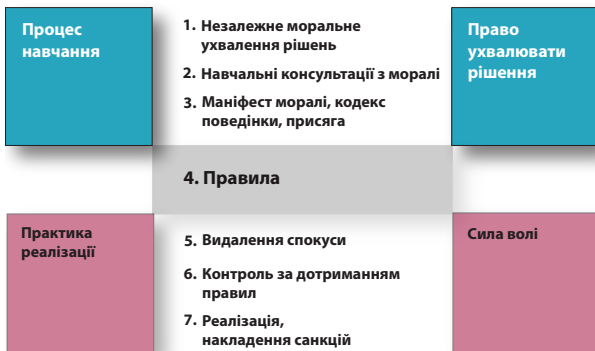
Фігура центрального конфіденційного консультанта з доброчесності також відіграє важливу роль у підтримці доброчесності муніципальної влади. Роль консультанта полягає в тому, щоб координувати та контролювати роботу щодо доброчесності в місті Амстердамі шляхом добору та набору конфіденційних радників з питань доброчесності, організації тренінгів та надання рекомендацій у складних справах. Консультант також і індивідуальний радник з доброчесності для людей, які не можуть або не бажають звертатися до одного з місцевих радників з доброчесності.

Місцеві конфіденційні радники діють як працівники, що надають інформацію, та консультанти. Вони вміють виявляти проблеми доброчесності та надавати консультації співробітникам, так допомагаючи їм самостійно розв'язувати проблеми доброчесності. Вони можуть вислухати і запропонувати підтримку у визначенні будь-яких подальших дій.

Роботу цих структур підтримує Група з оцінювання ризиків, яка регулярно оцінює ризики робочих процесів. Оцінки зосереджені на адекватності та ефективності заходів, спрямованих на послаблення ризиків доброчесності, і базуються на досвіді та практичних спостереженнях співробітників бюро та їх обговореннях з працівниками щодо ризиків та вразливостей їхньої роботи. Ці оцінки спрямовані на забезпечення практичних заходів для послаблення можливості порушень доброчесності. Вони ґрунтуються на уявленні, що здійснення будь-якої політики доброчесності, здатної запобігти протегуванню та будь-яким іншим формам корупції, вимагає:

- ▶ сильної корпоративної культури;
- ▶ сильного керівництва, яке слугує моральним прикладом, сприяє доброчесності та підтримує заходи з виявлення та зменшення ризиків;
- ▶ перешкод для потенційної неналежної поведінки, наприклад розподілу робочих місць та ротації, а також вдосконалення внутрішнього контролю.

Політика доброчесності, яку пропагує місто Амстердам, ґрунтується на уявленні, що підготування, запобігання та реалізація повинні йти паралельно з метою забезпечення дотримання етики. Основні елементи політики доброчесності представлені нижче:



Джерело: Куїстра Дж. (Kooistra J., 2016 рік) «Integrity Part of day-to-day practice in the City of Amsterdam» у книзі Л. Губертса (L. Huberts) та А. Гуктсра (A. Hoekstra) (ред.) «Integrity management in the public sector. The Dutch approach», BIOS, Нідерланди.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ПОЛІТИКИ

Запобігання непотизмові та іншим формам протегування у процедурах добору персоналу – ключова передумова для забезпечення вільного від корупції, ефективного та продуктивного місцевого врядування. Враховуючи різні адміністративні та культурні особливості кожного регіону/країни, політика щодо запобігання корупції повинна відображати специфічні ризики та вразливості кожної конкретної організації. Проте, попри різний контекст, умови працевлаштування та структурні системи, деякі

уніфіковані стандарти запобігання неналежному впливові в процедурах добору та набору персоналу в національних, регіональних і місцевих державних структурах співіснують з належною практикою. Такі стандарти викладені в окремих політичних і законодавчих документах Ради Європи та ООН, найважливіші з яких – UNCAC та Типовий кодекс поведінки.

Місцеві та регіональні органи влади, які бажають рішуче протидіяти протегуванню при наборі персоналу та інших процесах роботи з кадровими ресурсами, повинні прагнути до розроблення системного підходу, який ґрунтується на: виявленні можливих ризиків; створенні сильних механізмів запобігання; забезпеченні дотримання політики, звітуванні та призначенні санкцій за неналежну поведінку. Цей підхід може охоплювати такі етапи:

- ▶ Проведення аудиту етики/оцінювання корупційних ризиків у процесі добору та набору персоналу для виявлення недоліків та/або можливих прогалин між нормативними рамками та їх реалізацією. Аудит/оцінка повинні пропонувати можливі заходи з послаблення ризиків та повинні слугувати основою політики набору та добору персоналу.
- ▶ Встановлення процесів набору та добору персоналу на основі заслуг, які забезпечують рівний доступ/можливості для всіх зацікавлених заявників, оцінюють навички та знання осіб, і цінують етичну позицію/поведінку. Процес добору персоналу повинен бути прозорим і побудований так, щоб найкращі кандидати були обрані на кожну конкретну посаду;

- ▶ Встановлення політики, яка гарантує уникнення будь-якого реального, сприйнятого або потенційного конфлікту інтересів у процедурах добору персоналу. Така політика повинна забезпечувати, щоб жодна державна посадова особа не брала участі в наборі та доборі будь-якого кандидата, з яким він/вона може перебувати в будь-якій формі стосунків, що може спричинити конфлікт інтересів.
- ▶ Створення структур, що підтримують доброчесність, такі як радники/консультанти/бюро доброчесності. Такі структури можуть надавати професійну консультацію керівництву та спрямовувати державних посадових осіб. Вони можуть бути використані як незалежні спостерігачі під час процесу добору та/або як структури, відповідальні за моніторинг декларувань про конфлікт інтересів.
- ▶ Створення каналів звітності та затвердження керівних принципів для звітування про випадки (підозри) неналежної поведінки. Ці канали повинні бути добре рекламовані та відкриті для широкої громадськості та працівників місцевих та регіональних адміністрацій. Конфіденційність та анонімність доповідачів повинні бути гарантовані.

Деякі поради

Ключове значення має ухвалення чіткої та всебічної політики щодо набору та добору персоналу. Така політика (та її відповідні керівні настанови) повинна надавати прості посилання як на заявників, так і на персонал, що бере участь у найманні, і має вмістити поетапний опис усього процесу. Дуже важливо, щоб набір та добір персоналу були однозначні, прозорі для всіх зацікавлених сторін та проведені так, щоб залучати найкращих кандидатів (для деяких практичних заходів див. Технічний посібник UNCAC).

Належна практика – зобов'язання всіх державних посадових осіб, які беруть участь у наборі та доборі персоналу, підписувати декларацію, яка підтверджує, що нема будь-яких нинішніх або минулих відносин і реальних або потенційних конфліктів інтересів з заявниками. Щоб уникнути непорозумінь щодо поняття конфлікту інтересів та його розмірів, можуть бути надані рекомендації або довідкові примітки.

Залучення зовнішньої сторони (організації громадянського суспільства) до проведення аудитів етики та оцінювання ризиків – належна практика, яка продемонструє сильні організаційні зобов'язання та відкритість влади для отримання відгуків та пропозицій щодо політики.

Резолюція 441 (2019)

**Боротьба з непотизмом
в місцевих та регіональних
органах влади**

Обговорено та схвалено Конгресом
2 квітня 2019 року

1. Кадрові ресурси – основа місцевого та регіонального уряду і становлять його головний актив. Для того щоб місцеві та регіональні уряди могли ефективно функціонувати, вони потребують висококваліфікованого та високомотивованого персоналу. Існування системи набору та просування на основі заслуг – передумова забезпечення неупередженості та якості надання державних послуг. Водночас високий ступінь автономії місцевих і регіональних органів влади щодо наймання та звільнення працівників визнано одним з основних корупційних ризиків.

2. Визнаючи, що корупція в усіх її формах – серйозна загроза для належного врядування на місцевому та регіональному рівнях, Конгрес у межах своєї дорожньої карти щодо боротьби з корупцією, ухвалена в жовтні 2016 року на 31-й сесії, погодився підготувати доповідь щодо непотизму, визначити запобіжні заходи та належні практики в боротьбі з цією формою корупції.

3. Місцеві та регіональні органи влади особливо вразливі до непотизму та інших форм протегування через їхній розмір, автономію та близькість до громадян. Через те що практика непотизму в цих умовах може бути помітнішою для широкого загалу, вони мають більше можливостей зашкодити громадській довірі. Отже, створення належної практики керування кадровими ресурсами має надзвичайно важливе значення для підтримки громадської довіри та боротьби з корупцією.

4. Низький командний дух, прогули, зниження рівня відповідальності, поваги та довіри до керівництва можуть створювати особливі проблеми на місцевому рівні.

Враховуючи важливість довіри та задоволення працівників на робочому місці, важливо створити ефективні та відповідальні практики керування кадровими ресурсами.

5. Тільки правила і норми не можуть запобігти непотизмові, також необхідно змінити соціальні відносини та адміністративну культуру, які повинні розвиватися, щоб стати менш толерантними до таких практик і застосовувати етичний підхід. Громадськість має відігравати важливу роль і потребує кращого усвідомлення небезпек і негативних наслідків непотизму в уряді.

6. Через те що ставлення та толерантність до непотизму в різних державах – членах Ради Європи відрізняються, відповідно до їхніх адміністративних культур, підхід до боротьби з такими практиками повинен бути адаптований до конкретного контексту.

7. З огляду на вищесказане, Конгрес, беручи до уваги:

- a. Програму дій Ради Європи проти корупції (1996 рік);
- b. Резолюцію (97) 24 Комітету міністрів щодо двадцяти керівних принципів боротьби з корупцією;
- c. Кримінальну конвенцію щодо боротьби з корупцією (ETS № 173);
- d. Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією (ETS № 174);
- e. Типовий кодекс поведінки для державних службовців Ради Європи (2000 рік);

- f.* Рекомендацію СМ/Rec (2014)7 Комітету міністрів державам-членам щодо захисту інформаторів;
- 8. Закликає місцеві та регіональні органи влади держав – членів Ради Європи:
 - a.* Підвищити прозорість процесів добору та службового просування шляхом встановлення чітких та вичерпних процедур, легкозрозумілих і легкодоступних для кандидатів та персоналу;
 - b.* Гарантувати рівність та справедливість у процесах набору та просування, з урахуванням знань, досвіду, навичок та етичної поведінки кандидатів, встановлюючи загальний перелік правил та застосовуючи принципи наймання на основі заслуг;
 - c.* Проводити етичні та антикорупційні перевірки, приділяючи особливу увагу практиці керування кадровими ресурсами задля виявлення ризиків непотизму та пропонування відповідних контрзаходів;
 - d.* Запровадити канали звітування з метою виявлення можливих випадків протегування або конфлікту інтересів у процесі набору та добору;
 - e.* Впровадити структури керування доброчесністю, такі як бюро доброчесності, що складається з радників з доброчесності, для розслідування випадків підозри в неправомірних діях у цій сфері;
 - f.* Забезпечити, щоб будь-які випадки порушення доброчесності, неналежного поведіння чи приховання інформації щодо потенційного конфлікту інтересів у

питаннях персоналу зазнавали відповідних та стримувальних дисциплінарних заходів;

- g.* Забезпечити заборону державним посадовим особам бути залученими до будь-яких процедур добору та набору, які можуть поставити під сумнів їхню неупередженість.
9. Закликає національні об'єднання місцевих і регіональних органів влади:
- a.* Організувати навчальні заходи в державних установах, такі як семінари, майстер-класи та тренінги з підвищення кваліфікації, для покращення обізнаності про ризики непотизму чи будь-які форми протегування;
 - b.* Сприяти співпраці та взаємодії з іншими муніципалітетами, як, наприклад, створення регіональних мереж, для обміну досвідом та знаннями щодо подолання непотизму при доборі персоналу;
 - c.* Негайно реагувати на скарги та рекомендації громадян з метою підвищення довіри громадськості до місцевого та регіонального врядування.

Рекомендація 428 (2019)

**Боротьба з непотизмом
в місцевих та регіональних
органах влади**

Обговорено та схвалено Конгресом
2 квітня 2019 року

1. Для того щоб місцеві та регіональні уряди могли ефективно функціонувати, вони потребують компетентного та високомотивованого персоналу. Добір та просування персоналу на основі заслуг – передумова забезпечення неупередженості та якості надання державних послуг. Водночас повноваження місцевих і регіональних органів влади щодо наймання та звільнення працівників були визнані значним корупційним ризиком.
2. Усвідомлюючи, що корупція в усіх її формах становить руйнівну загрозу ефективності та якості належного врядування як на місцевому, так і регіональному рівні, на своєму 31-му пленарному засіданні в жовтні 2016 року Конгрес схвалив дорожню карту щодо боротьби з корупцією, зокрема доповідь про непотизм.
3. Місцеві та регіональні органи влади особливо вразливі до непотизму та інших форм протегування через їхній розмір, автономію та близькість до громадян. Через те що практика непотизму в цих умовах може бути помітнішою для широкого загалу, вони мають більше можливостей зашкодити довірі громадськості, яка має вирішальне значення для належного функціонування уряду.
4. Непотизм може перешкоджати кваліфікованим, вмотивованим і компетентним кандидатам подавати заявки на певні посади, а також призводити до добору некваліфікованих кадрів, а згодом спотворювати належне функціонування уряду, дозволяючи приватним інтересам переважати над суспільними.
5. Процеси наймання повинні бути прозорими та проводитися відповідно до етичних правил і стандартів, щоб

запобігти надмірному впливові державних службовців на процедуру добору в разі, коли можуть виникнути конфлікти інтересів.

6. Як визначено Європейською хартією місцевого самоврядування, належна винагорода – ще одна важлива умова забезпечення висококваліфікованого персоналу та мінімізації ризику непотизму та інших форм протегування.

7. З огляду на вищесказане, Конгрес, беручи до уваги:

- a. Статтю 6.2 Європейської хартії місцевого самоврядування;
- b. Програму дій Ради Європи проти корупції (1996 рік);
- c. Резолюцію (97) 24 Комітету міністрів щодо двадцяти керівних принципів боротьби з корупцією;
- d. Кримінальну конвенцію щодо боротьби з корупцією (ETS № 173);
- e. Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією (ETS № 174);
- f. Типовий кодекс поведінки для державних службовців Ради Європи (2000 рік);
- g. Рекомендацію CM/Rec (2014)7 Комітету міністрів державам-членам щодо захисту інформаторів;

8. Пропонує Комітетові міністрів заохочувати уряди та парламенти держав-членів та, де це можливо, регіональні органи влади, які мають законодавчі повноваження, до:

- a. Забезпечення відповідності їхнього законодавства до цієї рекомендації та наявності достатньої кількості положень для пом'якшення цього ризику та боротьби з підозрілими випадками непотизму, а саме шляхом:
 - i. Захисту інформаторів, які повідомляють про випадки непотизму;
 - ii. Забезпечення неупередженості та захисту суддів та прокурорів, які проводять розслідування випадків непотизму;
 - iii. Забезпечення відповідних санкцій за перевірені випадки непотизму;
- b. Вживання заходів для розвитку своєї адміністративної культури задля усунення толерантності до всіх форм протегування;
- c. Створення установ для моніторингу реалізації та ефективності законодавства щодо непотизму та забезпечення професійного підготування за допомогою:
 - i. Проведення навчання державних службовців шляхом семінарів, майстер-класів або нарад;
 - ii. Сприяння обізнаності державних службовців з їхніми правами, обов'язками та зобов'язаннями щодо цього;
 - iii. Забезпечення добору компетентного персоналу державних органів, який перевіряє та контролює місцеві та регіональні органи влади щодо випадків непотизму;

- d. Забезпечення незалежності чиновників, що працюють в аудиторських установах;
- e. Забезпечення прозорості, підзвітності, справедливості та рівності в процесі добору персоналу шляхом:
 - i. Використання стандартизованих систем іспитів для призначення та добору державних службовців;
 - ii. Надання чітких і всебічних пояснень процесу наймання та добору;
 - iii. Зобов'язання державних службовців, що беруть участь у процесах добору, оголошувати про будь-які поточні або минулі стосунки з кандидатами;
 - iv. Заборони державним посадовим особам мати прямий або непрямий вплив на працівників, з якими вони пов'язані;
 - v. Заборони державним посадовим особам рекомендувати родичів для наймання на аналогічну посаду або вимагати від інших працівників наймати родичів;
 - vi. Забезпечення ефективності систем керування процесами добору персоналу;
 - vii. Створення ефективних і надійних систем керування персоналом;
- f. Забезпечення належного рівня оплати праці працівників місцевої та регіональної влади;
- g. Заохочення та сприяння співпраці та обмінові досвідом з цих питань на національному та міжнародному

рівнях, зокрема координації з групами громадянського суспільства та групами експертів, з вислуховуванням та реагуванням на їхні пропозиції та рекомендації.

У зв'язку з постійним зменшенням довіри людей до органів державної влади, боротьба з непотизмом і потреба в забезпеченні неупереджених процедур призначення співробітників ніколи не були такими важливими.

Тому Конгрес пропонує місцевим та регіональним органам влади встановити чіткі процедури для забезпечення справедливості при прийнятті на роботу. Особливо ефективним може бути запровадження каналів звітності для виявлення можливих явищ фаворитизму та конфлікту інтересів. У своїй рекомендації Конгрес підкреслює необхідність для урядів забезпечити законодавство, в якому мають міститися відповідні положення щодо запобігання всім формам непотизму.

UKR

www.coe.int

Рада Європи – провідна правозахисна організація континенту. Вона складається з 47 держав-членів, з яких 28 є одночасно члени Європейського Союзу. Конгрес місцевих та регіональних влад – це інституція Ради Європи, відповідальна за зміцнення місцевої та регіональної демократії в усіх 47 державах-членах. Складається з двох палат – Палати місцевих влад та Регіональної палати – та трьох комітетів, до складу яких входять 648 виборних посадових осіб, що представляють понад 200 000 місцевих та регіональних влад.