

Публічна етика

Конфлікти інтересів на місцевому та регіональному рівнях

Конгрес місцевих та регіональних влад
Ради Європи

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Публічна етика

**Конфлікти інтересів
на місцевому та
регіональному рівнях**

Конгрес місцевих та регіональних влад
Ради Європи

English edition:

Conflicts of interest at local and regional levels

French edition:

Les conflits d'intérêts aux niveaux local et régional

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

Макет: К.І.С.

©Рада Європи, 2019

Зміст

ПЕРЕДМОВА	5
КОНФЛІКТИ ІНТЕРЕСІВ НА МІСЦЕВОМУ ТА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНЯХ. ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА	7
Вступ	10
Визначення конфлікту інтересів	14
(Не)ефективні засоби для реалізації – необхідність в інноваціях	34
На шляху до найкращого вимірювання та оцінювання політики щодо КІ	62
Дивитися крізь помутніле скло: майбутні тенденції у сфері КІ	73
Висновки	75
РЕЗОЛЮЦІЯ 434 (2018)	77
РЕКОМЕНДАЦІЯ 423 (2018)	85

Передмова

У той час коли конфлікти інтересів виникають у всіх аспектах суспільного життя, місцеві та регіональні органи влади перебувають у зоні ризику через свою близькість до громадян та місцевих підприємств. Більше того, складність полягає в самому визначенні концепції, оскільки воно використовується як загальний термін для позначення різноманітної напруженості між офіційною та приватною ролями.

У звіті, прийнятому Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи у 2018 році, розглядаються різні типи кодексів поведінки, які використовуються для вирішення конфліктів інтересів та їх ефективності у боротьбі з корупцією. У ньому представлені ключові елементи, які повинні охоплювати політики щодо конфлікту інтересів: прозорість, підзвітність, правила доступу до інформації та декларації інтересів.

Конгрес закликає уряди точно визначити, що є конфліктом інтересів і забезпечити, щоб місцеві та регіональні органи влади мали належні процедури для виявлення, управління та вирішення цих ситуацій. Самі місцеві та регіональні органи влади заохочуються до створення незалежних етичних комітетів для вивчення фінансової діяльності

своїх членів та визначення правил прийняття подарунків та запрошень.

Конгрес виступає за впровадження ефективної політики щодо конфлікту інтересів. Метою є запобігання їх виникненню, щоб підвищити довіру громадськості до всіх рівнів влади.

Це вимагає активного розкриття інформації, навіть до запиту громадськості. Через чіткі та прозорі процедури такі політики можуть стати реальним інструментом для громадської оцінки дотримання етичних правил. Вони є найкращим способом розвитку етичної поведінки, оскільки розкриття інформації для громадськості може бути стимулюючим фактором: чим більше громадськість знає, тим більш етичні стандарти будуть дотримуватися.

Брошури з серії “Громадська етика” є частиною дорожньої карти Конгресу щодо заходів із запобігання корупції та просування громадської етики на місцевому та регіональному рівнях. Мета полягає в наданні набору практичних відповідей та інструментів для вирішення завдань, що стоять перед місцевими та регіональними органами влади

Конфлікти інтересів на місцевому та регіональному рівнях

Пояснювальна записка

CG35(2018)13final
7 листопада 2018 року

Доповідач :
Пітер ДЖОН, Велика Британія (М, СОЗ)

Стислий виклад

У той час коли конфлікти інтересів виникають у всіх сферах суспільного життя, місцеві та регіональні органи влади перебувають у зоні ризику як найближчі до громадян та місцевих підприємств. Хоча більшість країн зараз намагається врегулювати це питання, в результаті занадто часто поширюють правила та норми, які важко керувати та реалізовувати. Більшого впливу можна досягти, використовуючи підхід, базований на цінності, зосереджуючись на освіті, підготування кадрів та прозорості.

У резолюції Конгрес закликає місцеві та регіональні органи влади впроваджувати та реалізовувати політику доброчесності, включаючи етичні складові на організаційному рівні та захисні механізми доброчесності. Вона заохочує їх сприяти активному розкриттю інформації до подання публічного запиту, і визначити правила прийняття подарунків і запрошень. Вона також заохочує їх підтримувати та інвестувати в м'які інструменти, такі як етичне лідерство.

У рекомендації Конгрес просить Комітет міністрів закликати уряди уточнити, що саме становить конфлікт інтересів, і забезпечити, щоб місцеві та регіональні органи влади мали чіткі процедури для виявлення, керування та вирішення ситуацій конфлікту інтересів.

ВСТУП

1. Конфлікти інтересів (далі – КІ), ризик зловживання державною посадою для отримання особистих переваг, завжди існували на всіх рівнях державного управління, оскільки чимало державних посадовців можуть виконувати інші різноманітні функціональні завдання та обов'язки. Утім, як здається, місцеві та регіональні органи влади стають об'єктом нових ризиків для суспільної доброчесності, що пов'язано із більшою свободою дій для керівників, кращою мобільністю між державним та приватним секторами та з певним розмиванням меж між державним і приватним секторами, а також між приватним та суспільним життям як таким. Поточні суспільні зміни, спрямовані на більшу індивідуалізацію, діджиталізацію, інтернаціоналізацію та активізацію, також створюють нові ризики для доброчесності в державному секторі¹. Поточна суперечка щодо конфлікту інтересів точиться довкола того, наскільки ефективними є політика та інструменти.
2. У зв'язку із щораз більшою зацікавленістю питаннями КІ досі не досягнуто консенсусу щодо найкращого способу розв'язання КІ у різних контекстах, ситуаціях, секторах, кадрових середовищах, так само не зроблено правильного вибору політичних інструментів. Необхідно докласти ще більше зусиль, щоби з'ясувати, «які

1 Aris van Veldhuisen/Dominique Snel, 2014. Integriteit in Ontwikkeling, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Hague.

види нагород або штрафів будуть кращими для формування стимулів до відповідальної та підзвітної поведінки, у тому числі до пошуку якнайкращих моделей» (Jarvis/Thomas, 2009)². Це не означає, що перспективних та потужних систем КІ взагалі немає. Насправді чимало країн перебувають у процесі інституціоналізації та професіоналізації своїх систем для врегулювання КІ. Однак політику врегулювання КІ варто краще інтегрувати в інші політики. Поки що більшість політик нагадують «вбудовану політику», яка заповнює прогалини, сформовані іншими політиками та іншими алгоритмами управління.

3. Нещодавні тенденції в дослідженнях КІ також свідчать про щораз більший інтерес до оцінки ефективності політики доброчесності, форм інституціоналізації етики та до визначення того, яка етична інфраструктура працює найкраще. Під час розробки ефективних інструментів важливо зберегти зв'язок між розробленням та впровадженням політики. Це означає, що будь-які правила чи політики належить перевіряти на можливість їхнього впровадження та застосування. Увага до контролю за КІ демонструє парадокс: з одного боку, ніколи не було докладено так багато зусиль на врегулювання та опрацювання питання КІ, вимірювання рівня корупції та визначення неетичної пове-

2 Mark D. Jarvis & Paul G. Thomas, 2009. «The Limits of Accountability: what can and cannot be accomplished in the Dialectics of Accountability?» Paper presented at Dalhousie University, Halifax, November, 11-13, p.11.

дінки. З другого боку, все ще бракує наукових доказів щодо тенденцій і даних, а також ефективності різних реформ, заходів та інструментів.

4. Досі бракує консенсусу щодо механізму, за допомогою якого юридичний акт (інструмент) може вплинути на результат та наслідки. Попри значні докладені зусилля та популярність оцінювальних підходів (скажімо, з боку «Transparency International»), поки бракує методології для точного оцінювання рівня корупції та КІ³. Це також стосується оцінювання КІ впродовж певного часу. Збільшується чи зменшується кількість КІ? Аналіз розвитку та ефективності політики врегулювання КІ (на субнаціональному рівні) – величезний виклик для юридичних, політичних та адміністративних наук.
5. Наявні документи, схоже, вказують, що коли кількість одних форм КІ зменшується, кількість інших форм залишається на тому ж рівні, а ще інших – зростає. Тому не дивно, що, незважаючи на докази існування проблеми, можна спостерігати розчарування через обмежений вплив регуляторних, політичних та інституційних зусиль стосовно КІ. Також ще не визначили, як краще врегульовувати політику КІ, яка акумулює нову динаміку та протиріччя.

3 P. M. Heywood, *Measuring Corruption: perspectives, critiques, and limits*, in: P.M. Heywood (editor), 2015, *Routledge Handbook of Political Corruption* Routledge Handbooks, New York. Див. також: А. Mungiu-Pippidi, (2016). *The Quest for Good Governance*, Cambridge University Press 2016.

6. У цьому звіті розглянуто ефективність правил, політик та стандартів КІ на субнаціональному рівні. У всіх країнах світу є спільне розуміння, як на центральному, регіональному, так і на місцевому рівнях, що для контролю й врегулювання КІ виборних представників потрібні правила та стандарти. Не лише «посадовці», а й виборні представники підпадають під дію вимог щодо КІ. Вони обіймають важливі посади та є впливовими особами, регулярно взаємодіють із приватним сектором, ухвалюють важливі рішення, пов'язані з фінансовими питаннями, виконують важливі функції в радах правління, установах або комітетах, володіють важливою інформацією, розподіляють державні кошти та призначають інших на посади. Крім того, місцеві та регіональні представники вживають заходів з децентралізації державних послуг, посилюють партнерські відносини між державним та приватним секторами, удосконалюють врахування потреб клієнтів і громадян, заохочують процедури аутсорсингу та підвищують мобільність державного й приватного секторів. Всі ці обставини впливають на появу нового КІ.
7. Проблема КІ кидає виклик багатьом популярним припущенням і все частіше ставить під сумнів традиційні уявлення про наслідки політики належного врядування та політики доброчесності, а також порушує питання щодо результатів реформ у цій галузі політики.

ВИЗНАЧЕННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ

8. У всіх країнах, а також у всіх регіонах та місцевих муніципалітетах виникає плутанина щодо безлічі питань, на які діє політика врегулювання КІ, незгода з приводу того, наскільки важливі питання КІ, і розчарування стосовно невизначених наслідків політики врегулювання КІ. Отже, політика врегулювання КІ має чимало спільного з антикорупційною політикою: «Як виміряти те, що здебільшого є прихованим?». Для вирішення конфлікту та розмежування фактичних, очевидних, реальних та потенційних конфліктних ситуацій зазвичай потрібні юридичні, технічні та управлінські навички й фундаментальне розуміння багатьох питань та поглядів.
9. Сьогодні визначення КІ стає дедалі складнішим, оскільки поняття, як парасолька, охоплює різні неузгодженості між посадовими та приватними ролями. Така складність пов'язана з динамікою та розширенням поняття. Як зауважує Аккерман, ми живемо в епоху, коли люди обирають щораз більш суперечливі ролі, ідентичності та мінливі лояльності⁴. Де Граф також відстежує зміни, спрямовані на зростання оцінювальних суперечностей у наших суспільствах⁵. Відбувається розширення поняття КІ. Використовувана мова також

4 Susan Rose-Ackerman, Corruption and conflicts of interest, in: Jean Bernard Auby/Emmanuel Breen/ Thomas Perroud (Eds.), 2016, Corruption and Conflicts of Interest, Studies in Comparative Law and Legal Culture, p. 3.

5 Gjalte de Graaf, 2015. The Bright Future of Value Pluralism in Public Administration, in: Administration and Society, pp. 1-9.

може істотно дезорієнтувати: «мати інтерес» до якогось питання не те саме, що «бути зацікавленим» у якомусь питанні.

10. Очевидно, що тенденції до постійного розширення поняття конфлікту інтересів призводять до пошуку шляхів врегулювання конфлікту інтересів будь-де у побутовому житті⁶. Поки що ніхто точно не знає, які тенденції до зростання оцінювальних суперечностей та оцінювальних дилем пов'язують із ростом конфліктів інтересів. Як вже підкреслював Анечаріко/Якобс кілька років тому: «Суспільний стандарт моралі також став набагато жорсткішим... Раніше прийнятну поведінку... тепер вважають неетичною, а раніше неетичну поведінку зараз вважають кримінальною»⁷.
11. «Протягом останніх тридцяти років дійсно сталася трансформація нашого розуміння конфліктів інтересів. Насправді такі зміни стосувалися двох складових – по-перше, поняття «конфлікту», по-друге, вже самого поняття «інтересу». Ми підійшли до визначення чіткого об'єктивного підходу власне конфлікту. І ми глибоко з'ясували суб'єктивне розуміння інтересу»⁸. «До сере-

6 Anne Peters, Conflict of Interest as a Cross-Cutting problem, in: Anne Peters/Lukas Handschin (eds.), 2012, Conflict of Interest in Global, Public and Private Governance, Cambridge, Cambridge University Press, p. 6.

7 Frank Anechiarico/James B. Jacobs, 1996. The Pursuit of Absolute Integrity, University of Chicago Press, Chicago, p. 16.

8 Stark, Conflict of Interest in American Public Life, Harvard, Cambridge, 2000, p. 4.

дини 1960-х «тип приватного «інтересу», який обговорювали в контексті конфлікту інтересів, мав здебільшого майновий відтінок – а отже, «матеріальний»⁹. Тепер його розуміння трансформувалося в суб'єктивні, ідеологічні питання та емоційні обмеження. «Ми добре наблизилися до цілі, а майнова складова частина охопила величезний спектр суб'єктивних і психологічних ознак»¹⁰. Розширення визначення та вимога розкриття своїх зобов'язань перед друзями та іншими партнерами одразу ж вступають у конфлікт з іншими цінностями, як-от «правом на приватне життя» та «свободою особистості».

12. КІ виникає в ситуаціях, коли людина виконує кілька функціональних ролей (обов'язків), і можна сказати, що вона обіймає дві посади одночасно. У більшості країн це може стосуватися законодавців, які мають змогу займатися професійною діяльністю паралельно з роботою в парламенті. Загалом, якщо люди займають понад одну посаду, напевно, буде важко розмежувати функціональні обов'язки.
13. Тому КІ може призвести до «зловживання службовим становищем задля отримання особистих переваг» та несе в собі потенціал для неправочинної поведінки. У Керівних принципах ОЕСР наведено таке визначення: «Конфлікт інтересів – це такий конфлікт між публічним обов'язком та приватними інтересами посадової

9 «Майнові інтереси є контрастними, окремими та видимими неозброєним оком», Stark, Conflict of Interest, op cit., p.5.

10 Stark, Conflict of Interest, op cit, p. 203.

особи, у якому посадова особа має інтереси приватного характеру, що здатні неправочинним способом вплинути на те, як така особа виконуватиме свої службові обов'язки або завдання»¹¹.

14. Яскравим прикладом суті цього визначення є справа президента Трампа: 12 червня 2017 року представники Округу Колумбія (США) та штату Меріленд (США) подали позов проти Дональда Трампа як президента Сполучених Штатів. У цій справі було висунуто обвинувачення в тому, що він порушив два положення Конституції США, зокрема щодо вірного служіння американському народу, а також відсутності будь-яких фінансових та нефінансових зв'язків з іншими національними та міжнародними суб'єктами. Президент Трамп має у власності та контролює сотні підприємств у всьому світі, серед них готелі та інші об'єкти нерухомості. Отже, він використовує свою посаду президента для «посилення протекції своїх підприємств, водночас іноземні дипломати та інші посадовці розуміють, що президентська посада відповідача підвищує ймовірність частих візитів до його майна та підприємств» (стор. 5–6 скарги).
15. Такі потенційні конфлікти інтересів порушують серйозне питання про те, чи вірно служить президент людям, чи позбавлений він спотворених чи компрометувальних впливів фінансових стимулів з боку інозем-

11 OECD (2003). Recommendation of the Council on guidelines for managing conflict of interest in the public service, June 2003, page 4.

них держав, їхніх лідерів, окремих держав у ЄС, Конгресі або інших частинах федерального уряду. Вони стверджують, що американці не повинні думати про те, чи президент, який наказує їхнім синам і дочкам помирати в іноземних країнах, вчиняє все необхідне, попри свої приватні ділові інтереси; вони не повинні думати про те, що вони втратили роботу через торговельні переговори, у яких президент має свою частку; і вони ніколи не повинні ставити під сумнів можливість ведення переговорів президента з іноземними лідерами і сумлінно представляти наймогутнішу демократію світу, не лякаючись заповідати шкоди своїм же власним компаніям» (скарга, стор. 2).

16. Конфлікти інтересів мають багато спільного з корупцією та шахрайством. Проте конфлікт інтересів не потрібно змішувати з порушенням принципу доброчесності, як це відбувається у випадку з корупцією та шахрайством¹². Насправді концепція КІ, по суті, перебуває на «межі» корупції, шахрайства та інших форм неетичної поведінки. КІ торкається багатьох соціальних та професійних діянь й інтересів. Нарешті, конфлікти інтересів можуть виникнути будь-коли і варіюватися від уникнення особистих збитків до пошуку власного прибутку. Що робити, якщо КІ не має нічого спільного з майновими інтересами і навіть особисті інтереси не відіграють певної ролі? У цих випадках КІ взагалі набуває характеру дилеми, а не форми злочину. Тому варто

¹² Leo Huberts, 2014. *The Integrity of Governance*, Palgrave Mc Millan, Basingstoke.

також розрізняти осіб із навмисними намірами щодо КІ та осіб, які мають конфлікт інтересів і навіть цього не усвідомлюють. Слушність такої настанови підкріплена тим, що не всі порушники правил та політики в сфері конфліктів інтересів – несумлінні та непорядні люди.

2.1 Мета і завдання політики у сфері КІ

17. Загалом політика у сфері конфліктів інтересів має не лише слугувати засобом запобігання конфліктам інтересів. Вона натомість повинна ще й:
 - підвищувати довіру населення до уряду;
 - демонструвати високий рівень доброчесності у виборних представників та державних службовців;
 - стримувати появу конфліктів інтересів, оскільки офіційна діяльність – об'єкт контролю з боку громадськості;
 - не допускати до державної служби осіб, чиї особисті статки не зможе контролювати громадськість;
 - сприяти громадськості в оцінці діяльності державних службовців з урахуванням їхніх зовнішніх фінансових інтересів.
18. З огляду на цей широкий перелік завдань та цілей політики у сфері КІ, важливим є питання, чи може політика у сфері конфлікту інтересів досягти їх. Тут найскладнішим є зв'язок між політикою у сфері конфлікту інтересів та рівнями довіри.
19. Концепція КІ тісно пов'язана з формуванням довіри як такої. Найважливіша причина поширення політики у

сфері КІ – щораз менша довіра до «самодостатніх заяв можновладців»¹³. Загалом політика у сфері конфліктів інтересів відображає дедалі більшу довіру до державних органів влади, державних службовців та «можновладців». «Як наслідок, законодавці, зазвичай, все частіше зіштовхуються зі складним завданням розроблення для різних категорій державних службовців та регуляторних органів типологій світлофорних ситуацій»¹⁴. Часто спостерігається чітка кореляція між регулюванням КІ та формуванням довіри: що нижчий рівень довіри, то більше регулювання політики у сфері КІ. Така обставина ще раз демонструє, як КІ пов'язаний із національним контекстом. «Рівень громадської довіри до уряду (...) впливає на вибір законодавства»¹⁵. Отже, правила у сфері КІ – це інструмент, який опосередковано запроваджено внаслідок потенційної недовіри та наявного конфлікту в групі¹⁶, тобто акцент робиться на тому, що люди не можуть довіряти одне одному, у такому випадку «формування довготермінових взаємних та довірливих стосунків може стати складним завданням»¹⁷.

13 Susan Ackerman, *Corruption and conflicts of interest*, in: Jean Bernard Auby/Emmanuel Breen/ Thomas Perroud (Eds.), *Corruption and Conflicts of Interest*, op cit. p.6.

14 Auby/Emmanuel Breen/Thomas Perroud, *Corruption and Conflicts of Interest*, op cit, p. XV.

15 Auby/Emmanuel Breen/Thomas Perroud, *Corruption and Conflicts of Interest*, op cit, p. XIX.

16 Marshall Schminke (eds) (2010). *Managerial Ethics*, Routledge, New York, p. 121.

17 Schminke, *Managerial Ethics*, op cit, p. 121.

20. Оскільки політика щодо КІ є, по суті, політикою недовіри, не зрозуміло, як вона може сприяти зростанню довіри до виборних представників та державних інституцій. Що більше правил та стандартів запроваджено, то частіше правила та стандарти можна порушувати. Отже, засоби масової інформації і громадськість можуть тлумачити таку ситуацію як ознаку занепаду етичних стандартів. «Відтак замість зменшення кількості випадків неетичної поведінки завдяки заявам про неетичність такої поведінки, яку раніше вважали нормою, відбувається зростання кількості скандалів та випадків неетичної поведінки, що тим самим робить імідж державного службовця ще більш неетичним. Утім, високі етичні стандарти загалом ведуть до більшої етичності державної служби»¹⁸. Отже, наявна чітка кореляція між регулюванням КІ та формуванням довіри: що нижчі рівні довіри до державних інститутів, то сильнішою є тенденція до управління КІ за допомогою детальних правил.

18 Nathalie Behncke, N. (2005). «Ethics as Apple Pie: The arms race of ethical standards in congressional and presidential campaigns», EGPA-Paper, «Ethics and Integrity of Governance: A transatlantic dialogue», Leuven, June 2005, p. 8.

21. Критики, як-от Ньювенбург¹⁹ (а також Анечіаріко та Якобс²⁰, Маккензі²¹ і Старк²²) стверджують, що етичні норми здебільшого не обов'язково забезпечують ефективну реакцію на зниження рівня суспільної довіри та доброчесності, натомість можуть викликати ще більший цинізм щодо державних та політичних інститутів; автори наголошують, що зростання кількості етичних норм та ширші публічні дискусії щодо потреб у численних та покращених нормах (у сфері конфлікту інтересів) не призвели до підвищення рівня довіри громадськості до уряду, натомість спричинили протилежний ефект. Збільшення «етичних правил та інших етичних примусів призвело до зростання кількості розслідувань та переслідувань за фактами порушення етики.... Хоч би як намагалися дотримуватися нових правил щодо етики... вони мало роблять для того, аби зменшити суспільний резонанс та громадські суперечки щодо етичної поведінки державних службовців»²³.
22. Така практика демонструє, що зростання кількості регуляторних норм та ширші громадські обговорення щодо необхідності розробки чіткіших правил щодо КІ не підвищили рівень довіри громадськості до уряду. «Незважаючи на збільшення кількості правил і поло-

19 Paul Nieuwenburg, 2007. The Integrity Paradox, in: Public Integrity, 2007, Vol. 9, No. 3.

20 Annechiarico/Jacobs, The Pursuit of Absolute Integrity, op cit.

21 G. S. Mackenzie, Scandal proof: Do ethics laws make government better? Brookings Institution, Washington D.C, 2002.

22 Stark, Conflict of interest, op cit.

23 Mackenzie, op cit, p. 112.

жень, політики продовжують обіцяти підвищення рівня етичних стандартів як засіб залучення голосів. Тому політики часто впроваджують етичні заходи, акцентуючи увагу на чутливій проблемі зменшення суспільної довіри до власного політичного класу. Проте намір підвищення рівня суспільної довіри рідко трапляється в реальності²⁴ (Rosenson 2006, 137).

23. Однак не варто переоцінювати таку пояснювальну зміну. Сьогодні регулювання політики щодо етики – популярне явище. Отже, протидія більшості правил та стандартів постає як ризикований підхід із політичної точки зору, а також може бути суперечливим та неефективним. З другого боку, етичні принципи стають ще більш заполітизованими. Політики можуть бути впевнені в тому, що заклики до нових ініціатив громадяни неодмінно схвалюватимуть, оскільки ці заклики у європейських громадах відображають широке сприйняття того, що рівень корупції та конфліктів інтересів зростає, а також і те, що із цією проблемою щось потрібно робити. З точки зору державного службовця (і навіть виборного представника, законодавця або міністра), було б згубним виступати проти нових або навіть вищих етичних стандартів. Фактично, заклик до вищих етичних стандартів дедалі частіше стає предметом виборчих кампаній у багатьох країнах.
24. Недолік такої ситуації в тому, що етику як політичне питання використовують хибно у вигляді моральної стигматизації. Усе більше і більше політиків використо-

24 Rosenson, 2006, op cit, p. 137

вують «звинувачення в неетичній поведінці як політичну зброю...»²⁵. Зокрема правила етики – це ресурси, які політики мобілізують для атаки та дискредитації своїх опонентів. Отже, етику все більше використовують як моральний інструмент для осуду політичних опонентів. Проте вирішення проблеми полягає не в послабленні правил та політики у сфері КІ для підвищення довіри громадськості. По суті, дерегуляція, найімовірніше, не покращить ситуації в країнах із низьким рівнем довіри.

2.2 Характерна проблема для регіональних та місцевих органів влади

25. Усі країни згодні з тим, що муніципалітети дуже вразливі до КІ, оскільки вони часто відповідають за ухвалення рішень та надання послуг у сферах, відомих своєю вразливістю до корупції (містобудування, будівництво, соціальні послуги та ліцензування). Більша відкритість та часті контакти з громадянами ведуть до спокус, що є тестом для доброчесності місцевих політиків і державних службовців. З огляду на ці чинники, доброчесність місцевих політиків та державних службовців заслуговує на додаткову увагу (Клітгаард, Макліан-Абароа та Парріс, 2000).
26. Європі на субнаціональному рівні бракує збалансованого аналізу поточних правил, політик та інструментів, тоді як у Сполучених Штатах Національна конферен-

25 Williams, The Ethics Eruption: Sources and Catalysts, in: Saint-Martin / Thompson, Public Ethics and Governance, op cit, p.41.

ція державних законодавчих органів забезпечує порівняльною інформацією про політику щодо конфлікту інтересів у всіх штатах США²⁶. У Європі поки що немає такої порівняльної інформації, а наявні підходи у сфері КІ носять фрагментарний характер. Для створення місцевої системи доброчесності потрібні регіональні та місцеві інституції, політика, практика та інструменти, які зроблять свій внесок у запровадження принципу доброчесності даного регіону та органів місцевого самоврядування. Основний характерний атрибут перспективи системи доброчесності полягає в окресленні елементів та умов, які важливі для формування принципу доброчесності на рівні місцевого врядування. Порівняно з загальнішою концепцією управління організаційною етикою місцеві системи доброчесності охоплюють як організаційні заходи з управління етикою, так і зовнішніх захисників доброчесності (серед яких зовнішні фінансові аудитори, омбудсмен, поліція та системи правосуддя).

27. Поняття «система доброчесності» використовують (у частіше), оскільки системи національної доброчесності працюють уже протягом десяти років і їх добре розуміють (Pope 2000). Національну систему доброчесності можна зобразити як грецький храм з численними колонами, як-от законодавство, органи контролю та засоби масової інформації; колони закріплено на «фундаменті» громадської обізнаності та суспільних

26 (<http://www.ncsl.org/research/ethics/50-state-table-conflict-of-interest-definitions.aspx>).

цінностей. Системи національної доброчесності також використано для окреслення доброчесності країн у всьому світі»²⁷. Місцеві системи доброчесності дуже важливі для доброчесності органів місцевого самоврядування та довіри громадськості до уряду в цілому (Nieuwenburg 2007).

28. Щоб забезпечити порівняння систем доброчесності, необхідно мати базу. Такий концептуальний інструмент має бути розширеним (скажімо, шляхом прийняття контрольних переліків), але має також передбачати конкретні заходи та практики, які вважають важливими. Хоекста та Каптейн визначають інституціоналізацію політики доброчесності як процес переходу намірів доброчесності в бажані результати за допомогою структур підтримки, спеціалізованих установ та процесів формалізації в певному контексті²⁸. «На сьогодні не існує дефіциту знань та досвіду щодо змісту політики доброчесності, а також заходів та інструментів, які організація може застосувати. Проте нехтують організаційними аспектами доброчесності, тобто траєкторію забезпечення доброчесності, якої варто триматися в установах.

27 Leo Huberts & Frederick Six, 2012. Local Integrity Systems, Towards a Framework for Comparative Analysis and assessment. Public integrity, Vol. 14, Issue 2, p. 152.

28 Alain Hoekstra, & M. Kaptein, 2012. The Institutionalization of Integrity in Local Government. Public integrity, Vol. 15, Issue 1, pp. 5-28.

29. Функціонування більшості субнаціональних органів влади базується на законодавстві, правилах, стандартах та кодексах. Проте дедалі більше країн визнають, що ефективне управління конфліктами в питаннях доброчесності вимагає інтегрованої політики, яка залежить не лише від впровадження дієвих превентивних та каральних правових заходів, але також і від керівництва, запобігання, ціннісних підходів, стимулів, правильної етичної культури, моніторингу, лідерства та інструментів для підвищення обізнаності (та управління цими інструментами). Належну поведінку потрібно підтримувати організаційно-етичним середовищем, що характеризується чинником взаємозалежності змінних. Що стосується належних практик місцевих систем доброчесності, Хубертс та ін. (2014)²⁹ розглядають діяльність Гонконгівської незалежної комісії з протидії корупції (ICAC) та Бюро доброчесності в Амстердамі та в Гамбурзі. На веб-сайтах міста Бремен та «Zentrale Antikorruptionsstelle» (ZAKS) можна знайти професійні презентації про проблеми доброчесності (<http://www.zaks.bremen.de/>).
30. Набагато важче стимулювати доброчесність там, де розмитий розподіл повноважень між виконавчою владою та судовою інстанцією на противагу системам із чітким розподілом повноважень. Тісні зв'язки між політичним та приватним секторами чутливі та сприяють КІ. Із посиленням контактів між цими секторами внаслідок усе виразнішої тенденції до партнерства

29 Huberts, Integrity of Governance, op cit, pp. 187.

між приватними та державними установами ситуації КІ частішають. Проблема може бути ще гострішою в невеликих країнах або в інституційних контекстах там, де люди мають тісні особисті зв'язки, а «мікрополітика» (Нойбергер) відіграє важливу роль. Аналіз ситуації в Естонії демонструє, як КІ залежить від розміру країни.

Розмір країни та взаємозв'язок із КІ – приклад Естонії

31. Із населенням менше за 1,3 млн осіб Естонія є однією з найменших країн Європи. Чисельність населення впливає на КІ в державному секторі. Це не означає, що Естонія має вищий рівень КІ тільки з огляду на її розмір (насправді вона має порівняно низький рівень корупції, шахрайства та КІ). Тим не менше, розмір країни пов'язують із КІ. По-перше, тому що в адміністрації працює небагато працівників. Це означає, що люди знають одне одного (особисто), унаслідок чого ухвалення рішень та комунікаційні структури менш формалізовані та анонімні, ніж у більших адміністраціях. Отже, сам факт невеликого за розмірами державного апарату може мати позитивні (побічні ефекти через ширші можливості для соціального контролю за працівниками) та/або негативні наслідки через посилення можливостей для створення мереж та особистих зв'язків, що ускладнює підтримку суворих формалізованих процедур прийняття рішень і процесів.

32. Інша проблема – висока плинність кадрів в державному секторі, яка сприяє високому рівню взаємодії державного та приватного секторів, спрощує корупцію і послаблює інституціоналізовані знання. Це знову-таки може підкріпити імідж політики у сфері КІ.

33. Якщо розглянути цю ситуацію, то стає зрозуміло, що традиційний акцент на централізованих підходах до КІ потребує радикальних змін. У майбутньому управління конфліктами інтересів потребуватиме набагато кращої комбінації низхідних та висхідних підходів і зосередження уваги на потребі у вирішенні інституційних питань (як-от необхідність створення надійної системи доброчесності на місцях) та кращій підтримці й фокусуванні на «м'яких» інструментах на зразок етичного лідерства.

2.3 Зміст політики та режимів у сфері КІ

34. Тривалий час політика у сфері КІ була драйвером. Виборні представники здебільшого зосереджували увагу на затвердженні більшої кількості правил та кодексів, але менше – на впровадженні та забезпеченні виконання політики. У 1980-х років організація «Transparency International» була першим органом, який підтримував концепцію формування етичних інфраструктур та етичних режимів. Це була реакція на наявний «імплементацийний розрив» у цій сфері. Згодом міжнародні організації, як-от ОЕСР, Рада Європи та ЄС, почали застосовувати корисні набори інструмен-

тів, керівні принципи й практичні посібники з врегулювання КІ для керівників та державних службовців. Попит на покращення «Етичного лідерства»³⁰ та інституціоналізацію політики доброчесності³¹ виразно зріс.

35. Як зазначено в літературі, присвяченій цій сфері, країни здебільшого цікавляться такими питаннями:

- Що потрібно охопити? Фактичні питання стосовно конфліктів інтересів можна впорядкувати за чотирма групами: конфлікти, пов'язані з внутрішньослужбовою діяльністю (службова діяльність); конфлікти, пов'язані з політичною діяльністю (скажімо, якщо посадова особа має намір балотуватися на виборах); інша діяльність (для прикладу, інші публічні функції, благодійні заходи тощо); фінансові інтереси.
- Як довго триватиме таке охоплення? Це стосується часу, що передує процесу обіймання посади (перед вступом на посаду), під час перебування на посаді (на службі) та після припинення роботи на державній посаді (звільнення з посади).
- Кого це стосується? Правила етики стосуються посадових осіб (державних службовців). Проте в деяких

30 Karin Lasthuizen, 2008. *Leading to Integrity: Empirical Research into the effects of Leadership on Ethics and Integrity*. Amsterdam: University of Amsterdam.

31 Alain Hoekstra, 2016. *Institutionalizing Integrity Management: Challenges and Solutions in Times of Financial Crises and Austerity Measures*. In: Lawton, A., Z. van der Wal and L.W.J.C. Huberts (Eds.) (2016). *The Routledge Companion to Ethics and Public Service Organizations*.

можливих ситуаціях конфлікту інтересів правила також можуть стосуватися сім'ї та інших осіб, пов'язаних із посадовою особою (серед них партнери, друзі та знайомі завдяки професійним контактам перед вступом на посаду).

- Як забезпечити дотримання вимог? Правила етики здебільшого охоплюють положення про запобігання конфліктам інтересів (скажімо, через навчання), внутрішнє забезпечення виконання (тобто на службі), зовнішнє забезпечення виконання (як-от звітність перед зовнішніми органами) та санкції (тобто наслідки неетичної поведінки).

36. Тим часом чимало країн перейшло від зосередження уваги на регулюванні політики у сфері КІ до управління у сфері КІ та від низхідних підходів до більш комплексних ціннісних підходів, зокрема через навчання, підвищення кваліфікації, вимоги щодо прозорості та належні системи моніторингу. Отже, сучасні системи КІ вже не базуються винятково на законах, відповідності та покараннях за правопорушення, вони орієнтовані на те, щоб запобігти появі КІ й заохотити належну поведінку за допомогою керівних та орієнтованих заходів, як-от навчання й застосування кодексів поведінки. Отже, зараз всі країни пропонують широкий спектр інструментів боротьби з неетичною поведінкою та появою КІ. Скажімо, у Норвегії замість «жорстких заходів» у боротьбі з корупцією відіграють вирішальну роль механізми скарг та політика щодо «інформаторів».
37. Країни почали звертати увагу на інституціоналізацію та реалізацію політики у сфері КІ. У багатьох випадках

регіональні та місцеві органи влади також взяли за те, щоб інституціоналізувати інфраструктури КІ. Утім, занадто мало інформації щодо результатів та наслідків політики у сфері КІ. Регіональні та місцеві органи самоврядування здебільшого не мають ані даних, ані механізмів комплексного контролю за регулюванням, управлінням та ефективністю етичної політики щодо дієвості норм і політики в контексті додаткової діяльності, трудової діяльності після залишення державної посади, прийняття подарунків, використання організаційних ресурсів та даних. Так само немає інформації про те, чи застосовують правила та процедури для декларування КІ, повідомлення про факти корупції, повідомлення про потенційний КІ тощо.

38. Брак інформації означає для високопосадовців те, що потрібно вирішити певні питання: по-перше, вони повинні уточнити, чи несуть у собі загрозу певні КІ, які підлягають криміналізації, навіть якщо вони не дотягують до рівня шахрайства чи корупції. По-друге, чи правильно держава запровадила набір *ex ante* заборон та *ex post* покарань. По-третє, існує необхідність покласти край толерантному ставленню до державних та приватних інтересів і забороненим ситуаціям або вчинкам³².
39. Наявні різні підходи щодо правильного оформлення (юридично обов'язкових) інструментів, необхідно-

32 Yseult Marique, Integrity in English and French public contracts: Changing administrative cultures?, in Auby/Breen/Perroud, op cit, pp.85. (Auby/Breen/Perroud, Introduction, p. XV).

сті (або меж) прозорості та підзвітності, ефективності м'яких інструментів і ціннісних підходів, а також різні думки про те, які саме процеси та процедури можуть бути ефективними. Останнє можна оцінити лише в тому випадку, коли інструменти використовують, тестують та впроваджують. Виглядає на те, що часто інструменти вважають ефективнішими, якщо вони вже працюють певний час, про них знають та їх застосовують в адміністрації. Натомість новіші м'які інструменти часто вважають менш ефективними лише через те, що вони менш відомі. Нерідко позитивне сприйняття щодо ефективності інструмента може лише зростати, якщо інструмент застосовують на практиці. Для прикладу, якщо запропоновано навчання нормам етики щодо врегулювання КІ, це також уважають ефективнішим підходом. Якщо проводять аналіз ризиків, то ефективність такого аналізу вважатимуть набагато вищою, аніж коли б ефективність цього інструмента розглядали лише в теорії³³.

40. Варто також зазначити, що рішення про ефективність інструментів дуже залежать від групи респондентів та організаційної культури. Так, політики оцінюють ефективність інструментів інакше, ніж адміністратори, а поліцейська адміністрація може мати відмінний від міністерства погляд. У майбутньому важливо детально визначити наслідки різних інструментів і політик за різних ситуацій. Тільки тоді стане можливим подальший

33 J.H.J. Van den Heuvel et al., 2010. Integriteit van het lokaal parimuur, Boom, pp. 96-97.

прогрес у з'ясуванні ефективності політики та інструментів у сфері етики. Тому ми рекомендуємо продовжувати роботу, оскільки лише це дозволить провести точний аналіз ефективності різних інструментів за різних ситуацій та допомогти втілити в життя більш раціональний, неідеологічний дискурс.

(НЕ)ЕФЕКТИВНІ ЗАСОБИ ДЛЯ РЕАЛІЗАЦІЇ – НЕОБХІДНІСТЬ В ІННОВАЦІЯХ

3.1 Обговорення засобів та інструментів – чи вони (не)ефективні?

41. Передумови для ефективного впровадження політики щодо конфлікту інтересів залежать від вибору та розробки дієвих інструментів або засобів для їхньої реалізації. Щоб досягти успіху у використанні політичних інструментів, зацікавлені сторони (національні політики, державні службовці, громадяни та інші зацікавлені сторони) мають дотримуватися норм.
42. Для деяких країн це легше зробити, якщо процес ухвалення рішень буде більш консенсуальним, а рівень довіри до державних установ – високим. У цьому разі уряд може використовувати порівняно м'які інструменти, як-от добровільні угоди, кодекси чи керівні принципи. Як показує досвід різних держав, країни з високим рівнем недовіри, конфліктними культурами ухвалення рішень та високим рівнем корумпованості часто також мають численні юридично обов'язкові та деталізовані правила у сфері КІ, тоді як для країн з «високою довірою», зокрема для скандинавських

країн, це не зовсім притаманно. Таким чином, ефективність заходів у сфері КІ залежить не лише від вибору інструментів (принцип «зверху вниз», управління та контроль, юридична зобов'язальність, пряме правозастосування, санкції), а також від національного контексту та культури. «Там, де варто покласти край конфліктам, які мають бути, по суті, поза законом, і там, де є достатній рівень розкриття інформації, наявна залежність від рівня суспільної довіри до уряду та розміру країни. Там, де рівень довіри високий, громадяни можуть бути готові погодитися з правилом, яке дозволяє керівникові агентства працевлаштувати своїх родичів, якщо про ці зв'язки було повідомлено заздалегідь. Якщо громадськість не довіряє уряду, може знадобитися правило про заборону найму родичів»³⁴.

43. Зазвичай уряди мають різноманітні засоби. У подальшому огляді ми вирішили класифікувати ці засоби за такими категоріями, як економічні, юридичні, переконливі, управлінські засоби тощо. В інших класифікаціях розрізняють підходи «бича й калача» або підходи «м'якого та жорсткого права».
44. Сьогодні у сфері КІ тривають дискусії щодо плюсів та мінусів правильного вибору інструментів. Досі, як видається, щораз більший інтерес до політики стосовно КІ не обов'язково породжує кращі ясність та погодженість щодо ефективності політики, пов'яза-

34 Richard E. Messick, Policy considerations when drafting conflict of interest legislation, in: Jean-Bernard Auby et al., Corruption and Conflict of Interest, op cit, p.115.

ної з KI, у різних контекстах, щодо правильного вибору інструментів політики в рамках найкращого планування організаційного процесу етичних інфраструктур та питання щодо того, які види стимулів, нагород або покарань найдієвіші за певної ситуації. Хоча деякі експерти, скажімо, закликають до необхідності застосування саме поведінкових підходів і більшого «підштовхування» в галузі етики, інші вважають, що надто бракує контролю та моніторингу. Знову ж таки, ще хтось вказує на потребу в додаткових ініціативних стимулах за хорошу роботу та попереджає про надмірну увагу до підходів відповідності. Дехто скептично ставиться до ефективності ціннісних підходів та м'яких інструментів.

45. Однак є докази на користь важливості загальної етичної ситуації в організаціях та організаційної справедливості³⁵ і взаємозв'язку між етичним лідерством та поведінкою послідовників. Незважаючи на думку про те, що в окремих випадках етичної поведінки не можна навчити, організації можуть розробляти структури, процеси та стратегії для заохочення й підтримки такої

35 Зокрема, див. Treviño, L. K. 1990. A cultural perspective on changing and developing organizational ethics. *Research in Organizational Change and Development*, 4: 195-230; Treviño, L. K., Hartman, L. P., & Brown, M. 2000. Moral person and moral manager: How executive develop a reputation for ethical leadership. *California Management Review*, 42: 128-132; Russel Cropanzano/Jorgan H. Stein/Thierry Nadisc, *Social Justice and the experience of emotion*, Routledge, New York, 2011. Trevino, op cit.

поведінки. Тут фокус зміщується від налаштованості окремих працівників до можливості розроблення міцних організаційних структур та пов'язаних систем управління доброчесністю. Сьогодні в наукових колах превалює загальна думка про те, що за доброчесність несе відповідальність організація та керівництво.

3.2 Концептуалізація правил, кодексів етики та кодексів поведінки

46. Загалом є достатньо правил, але бракує чіткості й високого ступеня фрагментації поточних правил. Водночас правила щодо КІ опубліковані різними міжнародними організаціями, серед них ООН, ОЕСР, Рада Європи та ЄС (OLAF), і кожна з них пропонує власні правила, стандарти, (модельні) кодекси та керівні принципи. До цього варто додати численні національні, регіональні та місцеві правила й стандарти.
47. За останніми даними з країн ЄС (2008), у більшості з них «панує» підхід врегулювання КІ за допомогою законодавства, яке охоплює всю сферу державного управління. Відповідне законодавство застосовують у 23 державах-членах, 17 із яких затвердили кодекси поведінки, а 14 використовують «комбінований» підхід – як законодавство, так і кодекси поведінки – для розв'язання КІ у сфері державного управління. До цього варто додати чинне законодавство, правила та стандарти щодо КІ у федеральних і децентралізованих країнах. Проте в цьому огляді проаналізована лише наявність відповідних законодавчих актів чи кодексів. Тут не розглянуті деталі чи глибини цих вимог щодо

доброчесності, а також наявні законодавчі норми й правила у різних субнаціональних урядах. Для прикладу, у Німеччині кожна з 16 федеральних земель ухвалила власне законодавство про корупцію, шахрайство та КІ.

48. На думку Деммке та ін. (2008), використання законодавства – панівна форма регулювання. Тоді як більшістю держав – членів ЄС ухвалені загальні закони з протидії корупції або шахрайству, меншість також ухвалила окремі закони та нормативні положення. Лише в деяких країнах діють загальні закони, застосовні до всіх установ. Натомість більшість країн мають різні та окремі правила для різних установ. Те саме можна сказати і щодо кодексів. Майже в усіх країнах, регіонах та місцевих адміністраціях кодекси етики призначають для окремих установ. Лише зрідка (як у випадку «Семи принципів державної служби» у Великій Британії) їх застосовують до всього урядового сектора. Навіть більше – у деяких країнах діють сильно зарегульовані системи, інші врегульовують лише окремі напрямки.
49. Можна також розмежувати нормативні документи: тут важливо підкреслити відмінності між більшістю країн, які регулюють КІ через загальні та/або окремі галузеві закони й правила (та кодекси), та Сполученим Королівством, а також частково Нідерландами та Данією, які регулюють КІ практично відокремлено, у випадку Великої Британії або частково у випадку Данії та Нідерландів – за допомогою загальних та спеціальних галузевих кодексів. Що стосується національних (державних) установ, то найвища регуляторна щільність характерна

для європейських центральних банків та уряду. Парламенти є найменш зарегульованими установами. Хоча відмінності між центральними банками та урядами несуттєві, вони значні між іншими установами та парламентами. Порівняно низький рівень регулювання парламентів у Європі порушує питання недостатнього структурного регулювання парламентів. І коли так, то чому це саме так? У друкованих матеріалах США припускають, що парламенти дійсно структурно недорегульовані, тому що законодавці самостійно регулюють свою діяльність. Проте в реальності більшість парламентів не схильні до саморегулювання.

50. «Недорегулювання» парламентів – це, вочевидь, є проблемним питанням. Зокрема в нещодавньому дослідженні GRECO розглянуті виявлені серед парламентарів Ради Європи факти корупції та конфліктів інтересів. «ПАРЕ – як і будь-яка інша національна або наднаціональна парламентська асамблея – не захищена від корупційних ризиків»³⁶. Дійсно, у багатьох дослідженнях «Transparency International» зазначено, що політичний сектор постає як один із найбільш корумпованих секторів. Якщо таке спостереження слушне, то варто також зробити висновок про те, що виборні представники та законодавці підлягають ретельнішому регулюванню за інші категорії, як-от, наприклад, державні службовці.

36 GRECO, Assessment of the Code of Conduct for Members of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, GRECO (2017) 5 fin, 19 June 2017, p. 4.

51. У сфері КІ зростає кількість міжнародних, європейських, національних, регіональних та місцевих органів влади, які схвалили різні види кодексів. Через щораз вищу зацікавленість у застосування цього спеціального інструменту боротьби з корупцією, шахрайством та КІ також зростає інтерес до оцінки ефективності кодексів.
52. Утім, бракує узгодженої думки, що саме повинні містити такі документи з питань етики. На думку ОЕСР, наявне розмежування визначень між кодексами поведінки та кодексами етики. Кодекс поведінки служить інструментом на основі правил щодо підходу забезпечення відповідності. У ньому чітко та однозначно наведено очікуваний характер поведінки і встановлено суворі процедури контролю та покарання, які скеровано на забезпечення виконання вимог кодексу. В основі кодексу етики лежить ціннісно-управлінський підхід, який фокусується на загальних цінностях, а не на конкретних керівних принципах, тим самим підвищуючи довіру до компетенції працівників у контексті моральних критеріїв. Кодекс етики спрямований на те, щоб підтримати та навчити застосовувати ці цінності у щоденних реальних ситуаціях (ОЕСР, 2009, стор. 34).
53. Кодекси для різних категорій установ, секторів, політик та категорій персоналу також повинні суттєво відрізнятися. Крім того, різні кодекси відрізняються залежно від їхніх правових та політичних наслідків. Якщо ж говорити про термін «кодекс», то багато країн розмеж-

овують кодекс етики, кодекс поведінки та збірку правил і положень³⁷.

54. На думку Франкеля, можна виокремити три типи кодексів етики. Амбіційний кодекс – це виклад ідеалів, до яких повинні прагнути працівники. Замість того, щоб зосереджувати увагу на суті правочинних і неправочинних дій, акцент роблять на повній реалізації людських досягнень. Інший тип – освітній кодекс, який спрямований на зміцнення розуміння його положень із коментарями та тлумаченням. Свідомо робиться спроба продемонструвати, що кодекс може стати в нагоді під час вирішення етичних проблем, пов'язаних із професійною діяльністю. Третій тип – це нормативний кодекс, який охоплює низку деталізованих правил, які врегульовують професійну поведінку та є основою для розгляду скарг. Такі правила дозволено забезпечувати через систему контролю та застосування низки санкцій. Незважаючи на концептуальну відмінність, у реальності будь-який кодекс може поєднувати в собі риси цих трьох типів. Рішення про те, який тип кодексу підходить для кожної окремої професії в певний момент часу, обов'язково відобразатиме сукупність як прагматичних, так і нормативних міркувань»³⁸.

37 M. Van Wart, Codes of Ethics as Living Documents, in: Public Integrity, Vol. 5, No. 4, pp. 331.

38 Frankel, M.S. 1989. Professional Codes: Why, How, and with What Impact?, in: Journal of Business Ethics, No.8, pp.110-111, 1989.

Категорії кодексів³⁹

- ▶ Юридично обов'язковий або добровільний
- ▶ Амбіційний, орієнтований на забезпечення виконання вимог або регуляторний
- ▶ Освітній або інформаційно-роз'яснювальний
- ▶ Інтегративно-етичний інструмент або настанова
- ▶ У поєднанні із санкціями або без стримувальних механізмів
- ▶ Детальний або загальний / стислий

3.3 Вплив правил та кодексів у сфері КІ – більше правил, більша ефективність?

55. У Звіті ЄС про боротьбу з корупцією 2014 року є припущення, що багатьом країнам варто докласти додаткові зусилля для того, щоб трансформувати вимоги, встановлені законодавством або кодексами поведінки, у практичну площину. За останні роки політика щодо КІ стала більш зарегульованою, деталізованою, інституціоналізованою, а також більш бюрократизованою та фрагментарною. Сьогодні більшість країн забезпечують у різних секторах усе складніші підходи до співпраці для різних урядових рівнів та для різних категорій людей, як-от менеджери, законодавці, банкіри та судді. Окрім цих заборон та обмежень, різні країни та установи запроваджують нові заходи розкриття інфор-

39. Demmke et al., *Regulating Conflicts of Interest*, op. cit., p. 146.

мації, вимог прозорості, інструментів моніторингу та контролю, а також реалізують політику навчання й підвищення обізнаності. Навіть уникаючи зайвого регулювання «поведінки», деякі країни складають приголомшливі списки заборон та обмежень.

56. Як наслідок, чинні правила та стандарти є фрагментарними й суперечливими. Скажімо, GRECO (2017)⁴⁰ у своїй Оцінці Кодексу поведінки для членів Парламентської асамблеї Ради Європи зазначає: Парламентська асамблея Ради Європи (ПАРЕ) схвалила за останні десять років різні правила, що регулюють поведінку своїх членів та захищають їхню добросовісність. Проте поширення текстів, представлених у 2015 році у недоконалому збірнику «Кодекс поведінки для членів Парламентської асамблеї» (*Déunition des Membres de l'Assemblée Parlementaire*), призвело до формування нормативної бази, яка потребує численних покращень (...). Взаємозв'язок між різними текстами не зрозумілий і може ввести в оману. Поступово було схвалено низку стандартів для вирішення різних питань парламентської діяльності/функцій (...). Єдина, всеосяжна та збалансованіша регуляторна база щодо стандартів добросовісності, яка має замінити різні розпорошені тексти, повинна підвищити рівень розуміння й усвідомлення цих стандартів з боку тих, хто має намір їх реалізувати та дотримуватися. Це також обмежить недоречні

40 GRECO, Assessment of the Code of Conduct for Members of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, GRECO (2017) 5 fin, 19 June 2017.

сумніви, коли порушується питання про забезпечення виконання таких стандартів»⁴¹.

57. Найвищу регуляторну щільність можна виявити в національних центральних банках та національних урядах. Парламенти – найменш зарегульовані установи. До того ж у цьому випадку ситуація в Парламентській асамблеї Ради Європи (ПАРЕ) подібна до багатьох національних парламентів: Хоча «ПАРЕ зіграла ключову роль у тому, аби сприяти необхідності регулювання та підвищення прозорості в питаннях лобювання та сторонніх контактів, щодо самого ПАРЕ таке питання виявилось не врегульованим всебічно і в належний спосіб». У згаданому вище звіті GRECO зроблений висновок, що ПАРЕ бракує правил та стандартів, особливо стосовно КІ та прийняття подарунків.
58. В Європейському Союзі країни, які вступили до ЄС після 2005 року загалом зарегульованіші проти «старих», тоді як США та Канада мають вищий за більшість європейських країн рівень деталізації правил.

41 У звітах Четвертого раунду оцінювання GRECO, схвалених на сьогоднішній день, запровадження кодексу поведінки для парламентаріїв (або покращення загального підходу відповідно до чинних правил) було однією із початкових рекомендованих позицій – це стосується понад 40 країн – членів GRECO. Спеціальні рекомендації щодо узгодженості, одноманітності та загальної якості вже чинних правил були адресовані, зокрема, Ірландії (§50, рекомендація I звіту), Італії (§ 46, рекомендація I), Латвії (§38, рекомендація III), Мальти (§31, рекомендація I), Польщі (§40, рекомендація II) та Португалії (§47, рекомендації II).

59. Країни сильно відрізняються за рівнем політики прозорості, повноваженнями різних комітетів із питань етики, вимогами з підготовки та розкриття інформації (як-от декларування особистого доходу, декларування доходів сім'ї, декларування особистих і сімейних активів тощо). Крім того, наявні суттєві відмінності щодо правил та стандартів у сфері політики регулювання діяльності після залишення державної посади (вимога періодів «спокою», суворих, гнучких чи нульових обмежень і контролю за трудовою діяльністю після залишення державної посади), повні або лише часткові обмеження та контроль за подарунками й іншими видами пільг, особисті та сімейні обмеження на майно й вимоги до відчуження. Загалом підхід до питання трудової діяльності після залишення державної посади суттєво відрізняється. Тому не дивно, що у своїй оцінці правил та політик ПАРЕ GRECO вважає, що «різні положення, що містяться в документі до 2015 року, не вводять жорстких обмежень щодо трудової діяльності після залишення державної посади, наприклад у формі так званих періодів «спокою», які обмежують, зокрема, вразливість членів ПАРЕ до невідповідних пропозицій або навіть хабарів у формі кар'єрних перспектив. Отже, члени ПАРЕ мають право вільно займатися будь-якою професійною чи іншою діяльністю після закінчення їхнього терміну перебування на посаді»⁴².
60. Оприлюднення щораз об'ємнішого міжнародного, національного та регіонального законодавства, керів-

42 GRECO, *op cit.*

них принципів, наборів інструментів і поточних дотацій у контексті розбудови спроможності, транспонування, впровадження та дотримання етичних стандартів – це один з основних бар'єрів у боротьбі з КІ в Європі. Звичайно, вважають, що різні механізми міжнародного моніторингу здебільшого сприяють дотриманню відповідності на національному, регіональному та місцевому рівнях. Водночас усе більше бракує горизонтальної та вертикальної інтеграції в контексті узгодженості з відповідними моніторинговими й правозастосовними механізмами, верховенством права в цілому, а також між міжнародним, європейським, національним, регіональним та місцевим рівнями врядування. Жодна країна, інституція чи парламентська асамблея не закликають до дерегуляції політики з питань етики. Замість цього всі країни та міжнародні організації продовжують розширювати свої інструментальні засоби⁴³.

61. У червні 2017 року новообраний французький уряд представив новий «закон про мораль», обіцяний новообраним президентом Еммануелем Макроном та покликаний очистити французьку політику після ряду скандалів через шахрайські схеми. Міністр Байру сказав, що законопроект не мав на меті «вирішувати особистих проблем моралі», а полягав у ліквідації КІ. Новий закон зосереджує увагу на КІ та містить вимогу для членів парламенту, місцевих представників і високопо-

43 Christoph Demmke/Timo Moilanen, 2012. Effectiveness of Public – Service Ethics and Good Governance in the Central Administration of the Eu-27, Peter Lang, Frankfurt/M., p. 133.

садовців, яка забороняє наймати родичів та змушує подавати декларації про особистий інтерес. Раніше посадовцям надавали певну суму грошей для покриття витрат без необхідності обґрунтовувати доцільність таких операцій, тепер особам, які витрачають кошти, потрібно пред'являти квитанції у разі наміру відшкодувати свої витрати. Будь-якій особі, засудженій за злочини або правопорушення, пов'язані з доброчесністю, заборонено обіймати посади на державній службі протягом 10 років. Лише через один день після презентації нового законопроекту французький президент був шокований тим, що одного з його міністрів закликали піти у відставку через укладену угоду про нерухомість., Цей випадок демонструє, що закони про конфлікти інтересів також стали політичним інструментом. На думку Старка, політика щодо КІ стала «мінним полем для моралі» (Stark, 2000⁴⁴). Тоді як «справа президента Трампа» демонструє численні конфлікти інтересів, ситуація з «президентом Макроном» виявляє «політизацію» сфери КІ.

62. На думку Старка, «ми прийшли вимагати від посадових осіб запевнення, що їхні офіційні рішення не мають нічого спільного з випадками, які потребують усе більш витончених екскурсів у їхню (і часто їхню особисту) морально-психологічну сутність»⁴⁵. Отже, «ми зараз превентивно зачинаємо всім чиновникам вхід до

44 Andrew Stark, 200. Conflict of Interest in American Public Life, Harvard, Cambridge, p. 263.

45 Stark, Conflict of Interest, op cit, p.3.

щораз більшої кількості конкретних, фактично визначених обставин, оскільки вони можуть призвести до внутрішнього конфлікту»⁴⁶. Особливо під час фальшивих новин, якихось нових скандалів та медіа-інтересів. Поняттям (не)справедливості можна легко маніпулювати, якщо конфлікт інтересів стане моральною плямою, політичною зброєю та моральним виміром людей, коли «насправді це просто закон»⁴⁷.

63. Джонстон (2005)⁴⁸ стверджує, що правові норми ігнорують основні аспекти моралі та справедливості в суспільстві в цілому, нехтуючи життєво важливими складниками лідерства та підзвітності в державному управлінні. Системам, що зосереджують увагу на правилах, відповідності та санкціях, легше реалізуватися, вони однозначні та служать корисним інструментом для політиків, мета якого – реагування на суспільні потреби після певних корупційних скандалів. Окрім того, управління з питань дотримання стандартів забезпечує високопосадовців правовими щитами; на думку⁴⁹ Джонстона (2005), вони можуть використовувати правові положення, звинувачуючи в порушеннях закону, замість того, щоб звертати увагу на систематичні організаційні недоліки в керівництві та відсутність відповідальності. Проте підходи до відповідно-

46 Stark, Conflict of Interest, op cit, p. 264.

47 Stark, Conflict of Interest, op cit, p. 266.

48 M. Johnston, 2005. Keeping the Answers, Changing the Questions: Corruption Definitions Revisited, in: Politische Vierteljahresschrift, pp. 69.

49 M. Johnston, Keeping the Answers, op cit, p.69.

сті можуть також створювати негативні побічні ефекти. Хоча такий підхід добре підходить для забезпечення «дотримання законів», малоймовірно, що він сприятиме культурі доброчесності.

64. Отже, немає дефіциту правил та стандартів у сфері КІ. КІ стають дедалі більш зарегульованими, але не обов'язково краще врегульованими та правозастосовними в багатьох країнах. Через фрагментацію правил також немає розуміння визначення КІ, оскільки занадто багато визначень перетинаються. Зосередження уваги на регулюванні замість реалізації можна пояснити так. Виглядає, що в сучасних суспільствах, коли виникають політичні скандали та нові конфлікти інтересів, «...невдачу пов'язують із поганою розробкою та недостатнім унормуванням; як правило, це рішення є «розумнішим» правовим втручанням... Після наслідків серйозного скандалу виникає занепокоєння щодо гарантування доброчесності та появи ефективності переваг доброчесності. Баланс між доброчесністю та ефективністю навіть рідко розглядають»⁵⁰.

3.4 Правила щодо КІ як ефективні інструменти боротьби з корупцією

65. Як показує практика, правила та стандарти можуть також мати побічні ефекти, як негативні, так і позитивні, наприклад покращення суспільних результатів, а також збільшення бюрократичних процесів, паперо-

50 Antechiarico/Jacobs, *The Pursuit of Absolute Integrity*, op cit, p.12.

вої тяганини та адміністративного навантаження. Правила щодо КІ здатні конфліктувати з іншими правами, які непридатні та контрпродуктивні в реальності або можуть створити перешкоди для залучення досвідчених фахівців до державної служби. ОЕСР попередила про згубні наслідки застосування надто жорстких підходів, надмірних заборон та обмежень. Відтак сучасна політика щодо КІ має забезпечувати баланс між необхідністю врегулювати питання КІ та гарантувати індивідуальну й організаційну свободу й гнучкість⁵¹.

66. Затвердження суворих правил та стандартів не гарантує етичного уряду. Однією з цілей запровадження суворих та деталізованих правил, особливо коли йдеться про деякі центральні та східні країни, є профілактична заборона посадовцям «долучатися до щораз більшої кількості встановлених, фактично визначених обставин, оскільки такі обставини можуть призвести до внутрішнього конфлікту»⁵². Очевидно, що інша мета полягає в задоволенні вимоги членства в ЄС. Ситуація в деяких центральноєвропейських державах (наприклад, у Болгарії) суперечить ситуації в більшості скандинавських країн, де в цілому набагато менше правил та стандартів, але в той же час порівняно низький рівень корупції й хабарництва.
67. Це дозволяє висунути гіпотезу, що нагромадження нормативних актів не зумовлює зменшення рівня корупції. Навпаки, жорсткіше регулювання, схоже, не має сенсу

51 OECD, *Managing Conflicts of Interest*, 31 March 2006, p. 8.

52 Stark, *Conflict of Interest*, op cit, p.264.

в умовах високої довіри громадськості. Проте це не означає, що країни з високим рівнем корупції та конфліктів інтересів повинні мати менше правил. Суворі правила не є обов'язковою умовою низького рівня КІ. Занадто багато етичних заходів можуть зашкодити суспільним інтересам, замість підвищувати їх. Проблема в тому, що суб'єктивні уявлення про підвищення рівня КІ «ризикують віддзеркалювати загальну прихильність громадян до уряду, а не до фактично подоланої корупції»⁵³.

3.5 Позитивні аспекти правил та стандартів⁵⁴

68. Можна заперечувати, що нагромадження правил та очікувань у сфері етики викликає схвалення і демонструє критичніше й зріліше ставлення громадян до влади. Насправді толерантність громадян до неетичної поведінки нижча, ніж будь-коли. Люди очікують від державних службовців високих стандартів доброчесності, оскільки такі особи мають суттєві повноваження, вплив та право на ухвалення рішень. Через це стандарти доброчесності варто встановлювати на високому рівні.

53 Stephen van de Walle, Decontaminating Subjective Corruption Indicators, Paper presented at the EGPA-Conference, Leuven, June 2005, p.16.

54 Цей розділ стосується висновків у праці: Demmke et al. (2008). Regulating Conflicts of Interest, op cit, p. 117-121.

69. Дослідження Гаглера⁵⁵ показує: чим вищий престиж і посада державного службовця, тим більше компаній та організацій прагнуть налагодити контакти й запропонувати йому членство в правлінні. Відповідно високопосадовці та державні службовці часто обіймають нові та важливі посади чи виконують функції в компаніях й організаціях після звільнення з посади. Через це здається доцільним, щоб певні правила та стандарти регулювали поведінку посадовців і державних службовців. Окрім того, прихильники вищих та кращих етичних норм у сфері реєстрації фінансових активів стверджують, що правила й стандарти мають важливе значення, оскільки державні службовці та високопосадовці «обіймають такі важливі посади та мають таку відповідальність, що громадськість може розумно вимагати права знати» деякі деталі їхніх статків і потенційні конфлікти, які вони можуть породжувати»⁵⁶.
70. Прозора система, яку кожен має змогу спостерігати в організації, звичайно, продемонструє громадськості, що свою роль така система виконує належно, справедливо і неупереджено. Зокрема постійні обтяжливі вимоги до прозорості та декларування даних свідчать про важливість інформації для громадськості. Наявність чітких вимог до прозорості не може автоматично підвищити рівня довіри суспільства. Отже, добросовісність, відкритість та лояльність до суспільного інтер-

55 Gaugler, M., Bundestagsabgeordnete zwischen Mandat und Aufsichtsrat, VDM, Saarbrücken 2006, p.108.

56 Mackenzie, Scandal Proof, op cit, p. 168.

есу – це необхідні умови для підвищення довіри громадськості. Прихильники вищих або кращих правил не завжди покликаються на те, що такий захід зменшить корупцію та КІ. Утім, додаткові стандарти здатні стримувати посадовців та державних службовців від сумнівної поведінки. Фельдхайм і Ванг зазначають, що етична поведінка державних службовців підвищує довіру громадськості. Автори відзначають вищий рівень довіри громадян у тих містах, де керівники мають вищий рівень сприйняття етичної поведінки»⁵⁷.

3.6 Обговорення ефективності кодексів поведінки

71. Попри проведені дослідження, поки не зрозуміло, як досягають і чи справді досягають кодекси поведінки своїх цілей. Цю невизначеність можна пояснити різноманітністю наявних видів кодексів, відмінностями в інституційному, політичному та правовому контекстах, а також труднощами у формуванні кодексів як таких.
72. Згідно з нещодавнім опитуванням⁵⁸ щодо впливу кодексів, лише у двох дослідженнях показано, що кодекси поведінки можуть мати позитивний вплив на ставлення працівників і поведінку, тоді як більшість

57 M.A. Feldheim/X.Wang, 2004. Ethics and Public Trust, in: Public Integrity, 2003-2004, Vol. 6, pp. 73.

58 Julia Thaler and Bernd Helmig, 2016. Do Codes of Conduct and Ethical Leadership influence Public Employees Attitudes and Behaviours, in: Public Management Review, vol. 18, 9, 1365-1399.

досліджень вказують, що кодекси мають обмежений вплив. «Результати (...) не виявили суттєвого впливу на етичне ставлення або поведінку. Також кодекси поведінки безпосередньо не вплинули на організаційне ставлення»⁵⁹. Про позитивний ефект звітують лише в тому разі, якщо кодекси поєднуються з іншими елементами, які заохочують етичні місцеві культури. Загалом у літературі підкреслено широкий спектр детермінантів і результатів впливу кодексів поведінки, зокрема релевантність різних змістовних елементів, як-от регулярність спілкування та управлінська підтримка кодексу⁶⁰. Просту наявність «кодексу поведінки як формального культурного артефакту» порівнюють із персональним підсиленням змісту кодексу⁶¹. Дослідження демонструють позитивний вплив кодексів на поведінку, базуючись на таких етичних сприйняттях як усвідомлення та розуміння етичних питань, підтримка етичних моделей поведінки й фактичної етичної поведінки⁶². Утім, на думку Талер та Гельміга, вплив кодексів поведінки на ставлення працівників і

59 Thaler and Helmig, op cit, p. 1378.

60 M. Kaptein, 2011. Toward effective codes: Testing the relationship with unethical behaviour. *Journal of Business Ethics*, 99: 233-251.

61 M.S. Schwartz, 2004. Effective corporate codes of ethics: Perceptions of code users. *Journal of Business Ethics*, 55: 323-34.

62 B. Stevens, B. 2008. Corporate ethical codes: Effective instruments for influencing behaviour. *Journal of Business Ethics*, 78: 601-609.

поведінку в державному управлінні загалом потребує подальшого дослідження»⁶³.

73. Навіть більше – кодекси можуть бути корисними лише для тих, хто бажає керівництв, позаяк вони бажають діяти в етичний спосіб. Якщо посадовець захоче вчинити неетично, навряд чи кодекс стане на заваді⁶⁴. Отже, кодекси повинні нести в собі освітній ефект. «Однак після їхнього складання постають серйозні проблеми». Скажімо, кодекси без ефективної інституційної стратегії реалізації та без підтримки з боку керівництва, будуть мати очікувано марний характер. Подібного результату варто очікувати, якщо не застосуватимуть жодних заходів примусу та санкцій за порушення правил. На думку Гілмана, «успішні кодекси працюють у середовищі, яке готове їм сприяти»⁶⁵.
74. Інший побічний ефект представили Анечіаріко та Якобс (1997). У своєму аналізі антикорупційного проекту, проведеного в міській адміністрації Нью-Йорка, автори дійшли висновку, що кодекси поведінки можуть полегшити стигматизацію корумпованого іміджу державних службовців, що призводить до зниження

63 Julia Thaler and Bernd Helmig, do Codes of Conduct and Ethical Leadership influence Public Employees Attitudes and Behaviour, op cit, p. 1368/1369.

64 Hine, Codes of Conduct, in: Saint-Martin/Thompson, op cit, p. 45.

65 S.Gilman, 2005. Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons, Washington, DC, 2005.

робочої мотивації та збільшення тиску в дотриманні розмитих цінностей. З огляду на це, обережність та побоювання етичних зловживань здатні уповільнити ухвалення рішень, включно з проведенням консультацій із кількома інстанціями, які протидіють парадигмі ефективності на фоні децентралізації дискреційних повноважень керівництва й розмивання кордонів між державним та приватним секторами (Анечіаріко та Якобс, 1997, стор. 174).

75. Там, де корупція загальноприйнята, кодекси поведінки належить супроводжувати прогресивними механізмами управління кадровим потенціалом, як-от питання найму та заміни персоналу. У ситуації, коли корупція суттєво впливає на контрольні інстанції, які опікуються питанням дотримання вимог, та на відповідні механізми, зокрема на судове виконавче провадження й судові покарання, управлінський кодекс, базований на цінностях, слабо впливає на етичну поведінку державних службовців (ОЕСР, 2016, стор. 8). Цей «парадокс управління доброчесністю» також визнають інші науковці, які опікуються питаннями суспільної етики. На думку Ньювенбурга⁶⁶, хоча кодекси варто розглядати як інструменти для відновлення довіри громадян до державного управління шляхом демонстрації зусиль з етичного керівництва, інструменталізація дискусії довкола етики, де розглядають роль доброчесності в управлінні, може призвести до несподіваних і

66 Paul Nieuwenburg, 2007. The Integrity Paradox. *Journal of Public Integrity*, Vol. 9, 2007.

неприємних наслідків, якщо ця політика розглядатиметься як реакція на врегулювання скандалу. У такому сценарії запровадження кодексу можна розглядати як ознаку відсутності передусім принципу доброчесності, що вилляється у вищий рівень довіри громадськості, ніж це було раніше. Одним зі слабких місць кодексів поведінки є те, що вони здебільшого характеризуються слабкими правозастосовними механізмами порівняно з іншими інструментами, а їхнє запровадження, як правило, залежить від існування середовища довіри.

76. У цьому контексті важливим чинником для розгляду є консультації з усіма ключовими зацікавленими сторонами на етапі розробки й залучення всіх ключових осіб до розробки такого кодексу. Ефективний кодекс та його цілі мають бути сформульовані в інклюзивному висхідному процесі, який найімовірніше матиме кращі результати, оскільки працівники залучені до його формування, а тому вони більше зацікавлені в дотриманні вимог такого кодексу. Через інклюзивний висхідний підготовчий процес також можна гарантувати, що зміст кодексу викладено так, щоб його можна було легко зрозуміти та застосувати.
77. Важливо, щоб розроблення кодексу тривало в чіткій, послідовній, всебічній та реалістичній способи для цілей його практичного застосування. Послідовність означає, що відбувається гармонізація з чинним законодавством й процедурами, тоді як чіткість має полягати в мінімізації невизначеності. Проте завдання щодо більшої ясності так само важко досягти, як вимогу щодо зменшення бюрократії в державах-членах або

покращення регулювання на рівні ЄС та на національному рівні.

78. Подальший важливий чинник для забезпечення ефективного функціонування кодексів стосується етапу реалізації. Нерідко розроблення та затвердження кодексів поведінки розглядають як самоціль. Після того про них часто забувають та не виконують. Проте це лише перший крок, і щоб кодекс став життєздатним документом та частиною організаційної культури, належить постійно проводити навчання та підвищувати обізнаність щодо суті кодексів. Навіть більше – у контексті обговорення різних кодексів чимало адміністрацій зосереджують увагу на поширенні інформації через інтернет та внутрішні мережі. Тому малоімовірно, що державним службовцям та членам моніторингових комісій постійно нагадуватимуть у повсякденному житті про існування кодексів. Можна також сумніватися в тому, що це є найефективніші канали зв'язку.
79. У більшості випадків кодекс поведінки відтворює та деталізує цінності й принципи, вже втілені в законодавстві. Це корисно, оскільки відповідні цінності та стандарти в багатьох країнах розпорошені по численним юридичним документам, що ускладнює розміщення інформації та розуміння загальної ідеї державної служби. Як підсумовує «Transparency International» (TI, 2013, стор. 5), головною перевагою кодексу поведінки є організація етичної структури установи в одному документі. Завдяки цьому єдиний документ може дати чіткі рекомендації щодо того, як відповідно до зако-

нодавства варто тлумачити практичну поведінку та етичні дилеми.

80. За належних умов законодавство та кодекс поведінки ефективно доповнюють одне одного. Як зазначають Дойг та Вілсон (1998, стор. 142)⁶⁷, кодекс поведінки може надавати державному управлінню можливість створювати моральний капітал та поліпшувати етичну поведінку свого персоналу. Таке припущення підкріплюють три різні чинники. По-перше, коли етичні стандарти всеосяжні та добре відомі, працівники більш схильні виявляти неправомірну поведінку й уникати її. По-друге, працівники не поспішають вчиняти етичних порушень, коли люди довкола знають, що це неправильно і чому саме це неправильно, по-третє, працівники вважають, що розкриття правопорушень вірогідніше у середовищах, які володіють інформацією про етику (ТІ, 2013, стор. 4).
81. Кодекси етики та кодекси поведінки можна розглядати як два етапи в розвитку офіційної етики. Як перший крок, державні органи часто починають визначати свої основні цінності й просувати їх, декларуючи такі основні цінності (кодекс етики). Після цього, із активізацією процесу обговорення розвитку етики на державній службі, держава буде готова запроваджувати більш систематичні та детальні рекомендації у формі кодексу поведінки. Затвердження кодексу поведінки на відомчому рівні для надання конкретні-

67 Alain Doig & J. Wilson, 1998. The Effectiveness of Codes of Conduct. *Business Ethics: A European Review*, 7 (3). p. 14.

ших та корисніших рекомендацій у практичних ситуаціях може стати третім кроком на шляху до розвитку. Це дає висхідний підхід до кодексів, що призводить до більшої налаштованості. Недоліком той, що такий підхід збільшує розбіжності, а це може зруйнувати етику на рівні державної служби, якщо не здійснити координаційної роботи. У багатьох країнах норми та кодекси етики здаються добре впорядкованими, але це зовсім не означає, що різні інституції й люди серйозно до них ставляться. Часто проблемою є брак спроможності та зусиль у правозастосовному процесі. Кодекси працюють лише тоді, коли вони враховують наявні переконання людей і практичні підходи, добре впорядковані та зрозумілі, коли ідею таких кодексів підтримують ті, хто повинен застосовувати їх у повсякденному житті, до того ж кодекси можуть бути ефективними лише в колі довіри.

82. Відмінності між різними кодексами, їхніми функціями, їхньою політичною та правовою природою та значенням у різних традиціях і культурах свідчать про нераціональність надання пропозицій щодо будь-якої форми типового кодексу або найкращих практик. Хайн припускає, що незважаючи на те, що найвідоміші та найпопулярніші кодекси, мабуть, британський, американський та канадський кодекси⁶⁸, саме німецький кодекс,

68 Скажімо, британський міністерський кодекс: Кодекс етики та процедурні настанови для міністрів, Кодекс Канади щодо врегулювання конфлікту інтересів та Кодекс щодо врегулювання проблемних питань трудової діяльності після залишення державної посади для державних

вочевидь, наближається до того варіанту, який можна вважати типовим кодексом поведінки. Він докладний, практичний і його, мабуть, досить серйозно сприймають працівники департаментів та окремі державні службовці»⁶⁹. Інше питання – чи буде німецький кодекс «придатним» для інших правових й адміністративних культур. Національні кодекси не можна з легкістю експортувати, вони не матимуть однакового значення, сприйняття та призначення в інших адміністративних культурах. Отже, питання адаптації загальних кодексів у різних юридичних, адміністративних та інституційних культурах «можна вважати сумнівним»⁷⁰.

83. Відтак Дойг й Уїлсон (1998)⁷¹ припускають, що правильне застосування кодексу потрібно супроводжувати етичним лідерством вищого керівництва (Doig & Wilson, 1998, стор. 141). Цей аргумент також підтримує Деммке (2005, стор. 99), який зазначає, що раціональне розуміння етики є марною справою. Пропагована кодексами етика ефективна лише тоді, коли мотивує етичну поведінку. Відтак під етикою варто розуміти постійне інклюзивне лідерство, процес навчання та викладання. Зрештою, не слід сподіватися на швидкі наслідки.

службовців або Стандарти США щодо етичної поведінки для працівників виконавчої гілки влади.

69 Hine, Codes of Conduct, in: Saint-Martin/Thompson, op cit, p. 66.

70 Hine, Codes of Conduct, in: Saint-Martin/Thompson, op cit, p. 66.

71 Doig and Wilson, op cit.

НА ШЛЯХУ ДО НАЙКРАЩОГО ВИМІРЮВАННЯ ТА ОЦІНЮВАННЯ ПОЛІТИКИ ЩОДО КІ

4.1 На шляху до національного моніторингу політики з питань етики

84. За даними ОЕСР, країни почали впроваджувати та застосовувати більше тестових засобів для оцінювання впливу політики. У той час як в 2012 році лише 27 % усіх країн застосовували різні заходи оцінювання у сфері КІ, у 2014 році ці показники зросли до 55%⁷². Країни стали активніше підвищувати рівень обізнаності та розуміння політики у сфері КІ. У 2014 році 77 % усіх країн забезпечували державних службовців навчанням із питань КІ. 68 % усіх країн надавали в офіційному порядку поради, коли державні службовці мали сумніви щодо законності випадків, процедур та політики⁷³.
85. Ван Доорен зазначає, що все більше країн зараз звертають увагу на питання оцінювання персоналу й аналізують ставлення персоналу до питань формування

72 OECD, Survey on Managing Conflict of Interest in the Executive Branch and Whistleblower Protection, OECD, Paris OECD, Managing Conflicts of interest, OECD Publisher, Paris, 2014. Julio Bacio Terracino, OECD, Deputy Head of Public Sector Integrity Division, Public Governance and Territorial Development Directorate, Preventing and Managing Conflict of Interest in the Public Sector, Powerpoint Presentation.

73 OECD (2014). Survey on Managing Conflict of Interest in the Executive Branch and Whistleblower Protection, OECD, Paris.

етичного клімату в організаціях. «Оцінка персоналу – одне з багатьох джерел моніторингу доброчесності, але потенційно дуже потужне джерело. По-перше, персонал найкраще знає, що відбувається в структурі апарату. Працівники – головні свідки поліпшення або занепаду доброчесності чи атмосфери доброчесності. Як результат, оцінка персоналу може забезпечити правильніші показники реальної картини доброчесності порівняно з оцінкою сторонніх осіб, які часто (але не завжди) не мають безпосереднього досвіду врегулювання ситуацій, пов'язаних із неправочинною поведінкою. Їхні рішення... базуються на тому, що вони відчують у своїй повсякденній роботі»⁷⁴.

86. Попри ці тенденції, у більшості країн брак знань та навчання з питань КІ є основними причинами, через які державні службовці не готові запобігати потенційним ситуаціям, пов'язаним із КІ⁷⁵. Скажімо, як показує проведення в Польщі дослідження, більшість працівників у міністерствах та інших центральних установах не мають достатніх знань та підготовки для належного реагування на ситуації, пов'язані з КІ⁷⁶. Загалом «є значні інституційні відмінності в підходах до КІ. Деякі міністерства мають порівняно добре підготовлені та розроблені системи для протидії корупції, у тому числі ризикам, пов'язаним із конфліктом інтересів (як-от

74 Там же.

75 Stefan Batory Foundation (2014). The Conflict of Interest in the Polish Government Administration, Warsaw.

76 Stefan Batory Foundation (2014). op cit., p. 13.

Міністерство національної оборони). Інші, як здається, мають певну інфраструктуру в цій галузі, але її не використовують належним чином. Ще в інших міністерствах рівень інформованості щодо КІ настільки низький, що навіть доступні базові рішення не визнають за інструменти для протидії проблемі»⁷⁷.

87. Брак обізнаності з правилами та політикою також є проблемою для виборних представників. Як зазначено у наведеному вище звіті GRECO: «Загалом члени ПАРЕ, за наявною інформацією, мало знають про чинні стандарти доброчесності. ПАРЕ має проявляти більшу рішучість у підвищенні рівня поінформованості членів та забезпечувати підготовку й готувати настанови щодо наслідків правил поведінки»⁷⁸.

4.2 Ефективність політики та розкриття інформації⁷⁹

88. За останні роки політика розкриття інформації стала важливим інструментом моніторингу політики щодо КІ. Принцип активного розкриття інформації в контексті того, що інформація має бути доступною для громадськості до підготовки публічного запиту, має важливе значення для досягнення більшої підзвітності, прозорості та відкритості уряду. Тенденція до ширшого розкриття інформації є актуальним питанням. Доступність

77 Stefan Batory Foundation, op.cit, p. 14.

78 GRECO, 2017, op cit, p. 3.

79 Demmke et al. (2008). Regulating Conflicts of Interest, op cit, p. 128/129.

інформації для громадськості, яку розкривають високопосадовці, розглядають як важливий фактор зміцнення довіри до уряду. Поширеність публічного розкриття «видається доцільним питанням у контексті легкості реалізації та повідомлення, що демонструє налаштованість уряду до прозорості»⁸⁰.

89. Крім того, обов'язки декларування особистих інтересів перед громадськістю сприятимуть формуванню відкритішого та прозорішого політичного сектора, що життєво доцільно за умови необхідності підвищення легітимності й довіри громадян. На сьогодні все більше країн застосовують принцип розкриття інформації у сфері КІ. Між добровільним та обов'язковим підходами все ще залишаються відмінності. Для прикладу, у структурі Парламентської асамблеї Ради Європи «декларації щодо КІ складають під виняткову відповідальність кожного члена. Вважається достатнім для нього/неї просто заявити про відсутність інтересів, які суперечать передбачуваним обов'язкам. Ці правила в подальшому не передбачають способів оскарження членства ПАРЕ, якщо ситуація згодом змінилася, або в разі неправдивої декларації, або на випадок відводу чи заміни його/її, такі ситуації зрештою врегульовують на політичному рівні»⁸¹. Хоча така ситуація все ще типова для багатьох парламентів, інші установи передбачають більш жорсткі та обов'язкові правила.

80 Gerard Carney, *Conflict of interest*, op. cit.

81 GRECO (2017), op cit.

90. Тенденція у країнах здебільшого полягає в прагненні до вищого рівня прозорості та вимог щодо розкриття інформації про приватне життя виборних представників. Нові вимоги охоплюють зобов'язання внесення інформації про додаткові робочі місця, особистий дохід чи акції або про діяльність партнера, що може вступати в конфлікт із його/її державною посадою. Існують також правила прийняття подарунків і запрошень для запобігання небажаному зовнішньому впливу під час ухвалення рішень. Сюди може входити вечеря, яку пропонує приватна фірма, або прийняття подарунка у вигляді відпустки, яку пропонує заявник у ході державних закупівель. Що вища посада, то сильніша потреба в політиці, нормативно-правових актах, кодексах, а також у прозорості. За даними ОЕСР, оплачувані ззовні посади є найбільш регульованими приватними інтересами у всіх трьох гілках влади⁸².
91. Аналіз вимог до доброчесності також базується на даних ОЕСР щодо підходів до забезпечення доброчесності у виконавчій гілці влади та на державній службі у формі зведеного показника рівнів розкриття інформації й суспільної доступності приватних інтересів⁸³.
92. Відмінності стосуються ступеня відкритості та питань накладання санкцій, якщо члени не розкривають інформації або розкривають її занадто пізно. На думку

82 OECD (2015). Government at a glance, OECD Publisher, Paris, p. 209.

83 OECD (2015). Government at a glance, 2015 edition, public sector integrity: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=66858#>

Деммке та ін. (2008 р.), дуже детальні вимоги щодо розкриття інформації мають ті країни-члени, які, зокрема, вступили до ЄС у 2005-2007 роках. Накладені заборони на гонорари, обмеження зовнішніх заробітків та ліміт на прийняття подарунків.

93. Необхідно розмежувати публічні або конфіденційні декларації про наявність фінансових інтересів та декларацію щодо додаткових інтересів, а також з'ясувати, чи варто зберігати декларації в реєстрі інтересів. Оскільки в деяких випадках державні службовці зобов'язані декларувати лише свої фінансові інтереси, в більшості випадків вони також повинні декларувати інші відомості в реєстрах інтересів, як-от професійну діяльність, почесне членство та подання. Отже, найважливіші питання стосуються того, що потрібно декларувати, чи належить оприлюднювати декларації, чи повинні незалежні органи мати повноваження здійснювати моніторинг реєстрів і чи варто застосовувати санкції за порушення
94. За даними ОЕСР, рівні вимог до доброчесності, загалом, пропорційні стажу, тобто що вищий ранг державного службовця, то вищий рівень вимог до доброчесності. Цікаво відзначити, що вимоги до доброчесності для високопосадовців та державних службовців у середньому будуть нижчими для «старих» держав-членів (26 з 100 балів), ніж для «нових» держав-членів (32 з 100 балів).
95. Країни, що мають найвищий рівень вимог до доброчесності для високопосадовців та державних служ-

бовців – це Латвія (88), Естонія (39), Франція, Швеція та Велика Британія (всього 38); країни з найнижчими рівнями – Словацька Республіка (4), Португалія (8), Польща (17), Італія (19)⁸⁴.

96. Незважаючи на те, що ці огляди припускають, що більшість країн докладають значних зусиль для врегулювання питання КІ, яке впливає на державне управління, вони не надають інформації про фактичні рівні відповідності/ефективності вимог до доброчесності. Отже, GRECO попереджає про ситуацію, коли «немає загальної системи декларування активів, доходів та інтересів (...)», наполягаючи на необхідності забезпечення стійкості таких декларативних механізмів для надійності національної парламентської політики щодо доброчесності. Інформація, яка потребує розкриття, повинна (i) бути точною – особливо стосовно деталей доходу та професійної діяльності в прибутковій або неприбутковій організаціях, а також інтересів кінцевих власників, відомості щодо яких зберігаються всередині країни або за кордоном; (ii) оновлюватися на постійній основі; і (iii) доповнюватися інформацією про близьких родичів. Ці деклараційні механізми можуть істотно сприяти прозорості щодо виборних представників, перешкоджати корумпованій поведінці та удосконалювати управління конфліктами інтересів»⁸⁵.

84 Blomeyer and Sanz, *The Code of Conduct for Commissioners – improving effectiveness and efficiency*, Study for the European Parliament, Brussels PE 411.268, 200.

85 GRECO, *op cit*.

4.3 Важливі події у сфері розкриття інформації

97. Попри поширеність інструментів розкриття інформації, переваги та недоліки вимог до декларування КІ залишаються предметом обговорення в країнах та різних установах. «Прихильники публічного розкриття інформації заявляють, що посадові особи можуть легітимно залишатися власниками та усвідомлювати свої фінансові інтереси, якщо інформація про ці інтереси доступна для громадськості ...»⁸⁶. І навіть більше: «За умови повного розголошення (...) громадськість може самостійно оцінювати, чи має чиновник конфлікт. Пам'ятаючи про це, чиновники будуть вести себе належно»⁸⁷. Відверте розкриття інформації надає можливості громадськості бути в ролі законодавця, судді і законного арбітра, який розмежовує добро та зло⁸⁸. Звичайно, розкриття здебільшого не буде працювати за відсутності інших (законних) забезпечувальних заходів. Однак найчастіше розкриття інформації використовують просто як засіб перевірки того, чи позбавлена особа конфлікту інтересів. У багатьох країнах політика розкриття інформації популярніша за правозастосовну політику. У той час як довіра висока за ефективності «м'якої» політики розкриття інформації, вона буде низькою за ефективності «жорстких» правозастосовних заходів. Насправді часто спостерігаємо,

86 Stark, Conflict of Interest in Public Life, op cit., p.236.

87 Stark, Conflict of Interest in Public Life, op cit, p. 250.

88 Stark, Conflict of Interest in Public Life, op cit, p. 251.

що політика розкриття інформації означає, що адміністративні органи, комітети з питань етики та громадяни отримуватимуть факти, вихідні дані щодо форм розкриття інформації, а потім ми сподіватимемося, що ці органи та/або громадськість ухвалить правильне рішення.

98. Навіть серед тих, хто виступає за публічну систему розкриття інформації, панують різні думки щодо деталей інформації, яку варто вимагати від посадових осіб для розкриття. Деякі вважають, що посадові особи зобов'язані звітувати про особливості своїх активів, але не про їхню вартість. Інші вважають, що вартість активу постає ключовим показником щодо того, чи призведе це до КІ. Також доцільно розглядати відмінності між посадовими особами, які виконують важливі державні функції та іншими державними службовцями⁸⁹. Заклик регулювати працевлаштування колишніх членів уряду жорсткіше проти звичайних державних службовців також впливає з таких відмінностей.
99. Ще одне україн важливе зауваження проти декларування інтересів полягає в тому, що системи звітності часто надто прості та вимагають від особи лише звітування у загальний спосіб. Декларації та реєстри працюють тільки тоді, коли вимоги (що потрібно задекларувати) чіткі та відомі. Окрім того, мають бути засоби для ефективного та незалежного моніторингу таких декла-

89 J. Fleming./I.Holland, 2000. Motivating ethical conduct in government ministers, International Institute for Public Ethics Conference, Ottawa, September 2000, No 1.

рацій і реєстрів, а також санкції за невідповідність даних. Якщо всього цього немає, буде важко виявити неправильну, брехливу або неповну інформацію.

100. Політику та реєстри розкриття інформації варто створювати так, щоб збирання, зберігання й управління детальними формами розкриття інформації не спричинили нової хвилі бюрократії у сфері КІ. Запровадження декларації щодо інтересів може призвести до значного бюрократичного навантаження з точки зору впорядкування, оновлення та захисту даних. Ще одна правова проблема: тоді як у деяких країнах люди зобов'язані декларувати в реєстрі докладну інформацію (як-от доходи та активи своєї сім'ї), в інших країнах визначити детальні вимоги до реєстрації – нелегке завдання, оскільки вважається, що реєстри суперечать основним правам людини (приватність, особисті права, сімейні права тощо). Через різне ставлення до реєстрів та фінансових декларацій деякі країни вимагають докладних вимог під час розкриття інформації, тоді як інші потребують набагато менше інформації.

101. Декларації або реєстри щодо КІ мають сенс лише якщо процедура їхнього впорядкування та відстеження здійснюється на рівні управлінських рішень. Інакше така практика може перетворитися в ритуальний процес заповненням форм. Характерним прикладом для багатьох організацій є згаданий вище звіт GRECO «Оцінка Кодексу поведінки для членів Парламентської асамблеї Ради Європи». Хоча GRECO закликає до системи розкриття інформації, яка «повинна (і) бути точною – особливо стосовно деталей доходу та

професійної діяльності в прибутковій або неприбутковій організаціях, а також інтересів кінцевих власників, відомості щодо яких зберігаються всередині країни або за кордоном; (ii) оновлюватися на постійній основі; і (iii) доповнюватися інформацією про близьких родичів», у звіті нічого не сказано про те, хто має збирати інформацію, як її необхідно збирати, хто впорядковує інформацію, хто рекомендує висновки та які саме висновки, скажімо, санкції⁹⁰.

102. У нещодавньому опитуванні, присвяченому врегулюванню КІ, ОЕСР⁹¹ дійшла висновку, що після збору форм розкриття інформації лише 63 % опитаних перевіряють отримання форм, а тільки 32 % контролюють або перевіряють точність інформації. Отже, із практичної точки зору можемо спостерігати ситуацію, коли висувається занадто багато вимог до КІ, а ці вимоги належно не врегульовані, вони неефективні, нераціональні та навіть контрпродуктивні.

103. Отже, навіть якщо політика розкриття інформації важлива, здебільшого має місце оприлюднення КІ без надання якихось рекомендацій щодо його вирішення. Можна запропонувати один із варіантів, який рекомендує Томпсон: «Незалежні комітети з питань етики могли б регулярно переглядати фінансову діяльність членів, визначати потенційні проблеми й рекомендувати заходи для їхнього усунення. Вони будуть оприлюдню-

90 GRECO, 2017, op cit.

91 OECD (2014), Survey on Managing Conflict of Interest in the Executive Branch and Whistleblower Protection, OECD, Paris.

вати інформацію лише в тому разі, якщо члени не усунуть проблем. Комітети могли б домагатися набагато більше інформації, ніж наразі розкривається, що додавало б більшості членам публічності. Як завжди, з огляду на ризик через можливість витоку інформації, комітети з питань етики повинні мати надійні архіви для захисту конфіденційної інформації. Крім того, інформацію можна використати для вирішення особливих проблем, які можуть виникнути у певних членів»⁹².

ДИВИТИСЯ КРИЗЬ ПОМУТНІЛЕ СКЛО: МАЙБУТНІ ТЕНДЕНЦІЇ У СФЕРІ КІ

104. Політика щодо КІ все ще намагається акцентувати на вхідній інформації, а не на контролі політики та результативної частини, хоча деякі країни почали зміщувати свої акценти на реалізацію політики щодо КІ. Що стосується вибору інструмента, країни все ще звертають увагу на збільшення правил та кодексів. Водночас триває розширення визначення КІ.
105. На сьогодні підвищення прозорості, відкритості, підзвітності, прийняття нових правил із питань етики та доступ до урядової інформації, а також ефективніше декларування інтересів схвалюють та вважають засобами правового захисту від громадських та індивідуальних помилок. Зокрема у сфері конфліктів інтересів вимоги до більшої прозорості та декларування інфор-

⁹² Thompson, *Overcoming Conflicts of Interest in Congressional Ethics*, op cit, p. 7.

мації й т.п. скеровано на дисциплінування установ та виборних представників, які оприлюднюють інформацію про свої потенційні конфлікти інтересів. Подібно до цього, розкриття та прозорість, зокрема, позитивно пов'язані з етичною поведінкою, оскільки передбачається, що публічне розкриття є певним стимулом: що більше громадськість знає, то краще посадовці будуть поводитися. Вимоги щодо прозорості та відкритості також актуальні, оскільки вони, переважно, націлені на те, щоб установам та посадовим особам більше довіряли. Крім того, зростання вимог до звітування у сфері КІ має позитивно вплинути на довіру громадськості. Проте ці пропозиції одночасно пов'язані з певними труднощами. Скажімо, як вже зауважено, процедура публічного розкриття інформації вимагає ефективних систем управління та може охоплювати значний масив інформації. Інше питання – чи корисна інформація, пропонується для суспільного контролю, і чи легко її зрозуміти.

106. Інший виклик полягає в тому, що розкриття фінансової інформації та державні реєстри можна легко використовувати на користь певних політичних інтересів і для плямування політичних опонентів. Так само декларації та реєстри пропонують чимало способів маніпулювання задля досягнення популістських цілей. Отже, попри всі позитивні наміри більша прозорість може також мати несприятливі побічні ефекти.
107. Залишається з'ясувати, чи зберігатимуться ці тенденції надалі. За останні роки вимоги щодо інших прав, заснованих на дотриманні конфіденційності, приватності,

безпеки, а також проблема обмеження права на приватність стали ще актуальнішими. Залишається відкритим питання про те, як останні тенденції до більшої відкритості та прозорості будуть узгоджуватися з новими тенденціями, що вимагають більшого контролю, захисту даних, безпеки, ретельнішого оброблення інформації, кращого індивідуального моніторингу за діяльністю та навіть обмеження прав людини тощо. До цього варто додати загальну тенденцію до «цифровізації».

108. Загалом у всіх країнах ми спостерігаємо тенденції до розмивання меж між суспільством, урядом та громадянами, державним та приватним секторами, роботою та дозволенням, роботою в офісі та працею вдома. Ці тенденції мають вплив на розвиток сфери КІ. Відмінності між цінностями державного та приватного секторів стираються. Якщо поточні тенденції зберігатимуться, у майбутньому ще більше домінуватимуть ціннісні суперечності та новопосталі цінності.

ВИСНОВКИ

109. Сьогодні в сфері КІ забагато національних та міжнародних правил, політик та керівних принципів, і жодна політична дискусія не оминає згадки про важливість доброчесності. Але наявні інструменти та етичні знання – це не те саме, що етичне ноу-хау. Отже, як здається, легше навчати, пропагувати, досліджувати, захищати та обговорювати питання етики, ніж практикувати саму поведінку. У сфері КІ моніторингу та аналізування КІ все ще становлять найбільшу проблему.

110. Місцеві та регіональні органи влади повинні усвідомлювати, що запровадження кодексів поведінки, реєстрів розкриття інформації та інших правил щодо КІ є лише першим кроком. Ці кодекси варто ефективно впроваджувати, оцінювати та контролювати, що потребує керівництва, ресурсів та сильної політичної волі.
111. Реальна зміна організаційно-політичної культури на відповідальнішу культуру, яка підтримує високі етичні стандарти, вимагатиме постійних зусиль на всіх рівнях влади. Однак цей виклик варто прийняти.

Резолюція 434 (2018)

1. У багатьох своїх формах корупція призводить до занепаду демократичних цінностей, а тому становить загрозу для належного управління державою та її функціонування. З огляду на це, у жовтні 2016 року на своєму 31-му засіданні Конгрес ухвалив дорожню карту заходів запобігання корупції та просування публічної етики, а також запланував підготувати шість тематичних звітів, зокрема про конфлікт інтересів, із метою ідентифікації запобіжних заходів та належної практики протидії корупції.
2. Конфлікти або ознаки конфлікту інтересів виникають у ситуаціях, коли особа має прями або опосередковані персональні інтереси, які можуть стати на заваді суспільним інтересам. Це найчастіше трапляється тоді, коли особа виконує більше ніж одну функціональну роль та поєднує свою професійну діяльність із публічною (державною). Іноді достатньо проблематично розмежувати ці ролі, що може призвести до використання державної посади в особистих цілях.
3. Місцеві та регіональні органи влади часто опікуються наданням послуг у районах, де особливо відчувається схильність до корупції, як-от послуги з міського планування, будівництва або соціальні послуги. Їхня близькість, потенційні зв'язки та регулярність контактів із громадянами й місцевими підприємцями створюють чимало можливостей для виникнення конфліктів інтересів та відтак випробовують на міцність доброчесність виборних посадових осіб на місцевому рівні.

4. Незважаючи на те, що країни звертають особливу увагу на питання інституціоналізації та впровадження політики врегулювання конфлікту інтересів, все ще бракує даних про фактичну ефективність такої політики. На місцевому та регіональному рівнях органам влади бракує даних та всебічного контролю за дотриманням правил, які стосуються, наприклад, трудової діяльності після звільнення з державної посади, прийняття подарунків або додаткових заходів, які застосовують поряд з офіційними. Така обставина може стати проблемою в контексті правил застосування каральних заходів або обмежень щодо визначення конфлікту інтересів із точки зору прийняттого балансу між публічними та приватними інтересами, а також призвести до забороненої поведінки. Означений баланс має відображати посаду, яку обіймає державний службовець, та ступінь «інсайдерських знань» особи, які потенційно можна застосувати для отримання персональних переваг або в умовах трудової діяльності після залишення державної посади.
5. Незважаючи на те, що конфлікт інтересів відносять до найбільш регульованих політичних суперечок, поширення правил та положень може становити труднощі в ході їхнього виконання та забезпечення виконання. Брак узгодженості в текстах здатний призвести до плутанини і неефективності цих текстів. Значно більшого впливу можна досягнути, використовуючи ціннісно-орієнтовані підходи, зокрема навчання, підготування, прозорість та покращені системи моніторингу.

6. Організаційні культури, в яких найчастіше виникають конфлікти інтересів, зазвичай характеризуються значно нижчим рівнем суспільної довіри. Оскільки поширення політики та кодексів поведінки не обов'язково призводить до підвищення рівня суспільної довіри і може мати протилежний ефект, місцеві та регіональні органи влади повинні звертати увагу на розроблення, впровадження та поширення таких інструментів, одночасно уникаючи надмірного регулювання.
7. З огляду на зазначене вище, Конгрес, усвідомлюючи відмінності в правових та адміністративних структурах, а також в організаційних культурах різних країн та регіонів,
 - a. пропонує місцевим та регіональним органам влади держав – членів Ради Європи:
 - i. ініціювати та впроваджувати політику доброчесності, яка охоплює як управління з урахуванням етичної складової на організаційному рівні, так і захисні механізми доброчесності;
 - ii. створити незалежні комітети з питань етики для розгляду фінансової діяльності членів, виявлення потенційних проблем та рекомендувати заходи з виправлення таких проблем, перш ніж оприлюднювати громадськості декларації про особисті інтереси, які повинні охоплювати інформацію про додаткові місця роботи, особистий дохід, акції або інвестиції, що потенційно конфліктують із займаною посадою, а також інформацію про колишнє місце роботи та про діяльність партнерів;

- iii.* визначити правила прийняття подарунків та запрошень з урахуванням займаної посади посадовця чи державного службовця з тим, щоб уникнути зовнішнього впливу на процес прийняття рішень та гарантувати неупередженість у такій сфері як закупівля;
- iv.* сприяти активному розкриттю інформації до подання публічного запиту, посилити відповідальність, прозорість і відкритість місцевого та регіонального уряду, а також зміцнити суспільну довіру;
- v.* забезпечити, щоб політику розкриття інформації супроводжували належні заходи для врегулювання виявлених конфліктів інтересів;
- vi.* підтримувати «м'які» інструменти, як етичне лідерство, та звертати на них особливу увагу;
- vii.* брати до уваги сучасні механізми управління людськими ресурсами, контролювати та регулювати переходи між приватним і державним секторами;
- viii.* розробити систему регулярного оцінювання персоналу, оцінити стан та розвиток етичного клімату серед працівників;
- ix.* спростити складання попередньої та спеціальної звітності про потенційні конфлікти інтересів, скажімо, шляхом декларування інтересу місцевих та регіональних виборних представників і державних високопосадовців до моменту обіймання посади та під час перебування на посаді;
- x.* запровадити електронну систему для спрощення процедури оброблення та полегшити опрацю-

вання декларацій, які містять відомості про наявність інтересу;

- xi.* провести консультації з усіма зацікавленими сторонами на місцевому та регіональному рівнях у ході підготовки правил і положень щодо врегулювання конфліктів інтересів, максимально наблизити такі вимоги до впроваджуваної політики;
 - xii.* покращити горизонтальну та вертикальну координацію з іншими рівнями влади, забезпечити відповідність з іншими моніторинговими й правозастосовними механізмами;
 - xiii.* залучити громадянське суспільство, неурядові організації та національні асоціації місцевих і регіональних органів влади до процесу навчання та підготовки персоналу в сфері регулювання етики та конфліктів інтересів, підвищити обізнаність щодо наявних правил і надати таким людським ресурсам можливість прогнозувати потенційні порушення правил доброчесності;
 - xiv.* звернутися до національних асоціацій місцевих та регіональних органів влади по допомогу в розробці комплексної нормативної бази й сприяти її поширенню та розумінню з метою підвищити обізнаність про запобіжні заходи для врегулювання конфліктів інтересів на місцевому та регіональному рівнях;
- b. вирішує встановити таку узгоджену та ефективну систему запобігання конфліктам інтересів, розкриття цих конфліктів та контролю за ними, яка поширюватиметься на всіх членів Конгресу.

Рекомендація 423 (2018)

1. Конфлікти інтересів, ризик зловживання державною посадою для отримання особистих переваг завжди існували на всіх рівнях державного управління, оскільки чимало державних посадовців можуть виконувати інші різноманітні функціональні завдання та обов'язки.
2. Зважаючи на те, що всі види корупції загрожують ефективності управління, врегулювання конфліктів інтересів є одним з ключових питань, які Конгрес вирішив розглянути у своїй Дорожній карті заходів з запобігання корупції та просування суспільної етики на місцевому та регіональному рівнях, яку схвалено на 31-му пленарному засіданні в жовтні 2016 року.
3. Місцеві та регіональні органи влади часто несуть відповідальність за надання послуг у вразливих до корупції сферах, зокрема в питаннях міського планування, будівництва та соціальних послуг. Впровадження політики врегулювання конфліктів інтересів шляхом висвітлення дій, що завдають шкоди суспільним інтересам, може стати важливою зброєю в боротьбі з корупцією.
4. Хоча чимало держав-членів запровадили законодавство для врегулювання конфліктів інтересів на місцевому та регіональному рівнях, вплив такого законодавства залишається здебільшого невідомим. Органам влади варто вжити відповідних заходів для збору необхідних даних для всебічного контролю за масштабами проблеми.
5. Суспільна думка та обізнаність також мають велике значення для забезпечення ефективності вжитих захо-

дів. Навчання, підвищення кваліфікації, семінари та інші форми допомоги державним службовцям можуть сприяти підвищенню обізнаності про поточні правила та процедури боротьби з конфліктами інтересів.

6. З огляду на наведене вище, Конгрес:

а. зважаючи на:

- i.* Модельний кодекс поведінки для державних службовців Ради Європи (2000);
- ii.* Програму дій Ради Європи проти корупції;
- iii.* Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією (ETS № 173);
- iv.* Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією (ETS № 174);
- v.* Резолюцію (97) 24 Комітету міністрів щодо двадцяти керівних принципів боротьби з корупцією;
- vi.* Рекомендацію CM/Rec (2014) 7 Комітету міністрів державам-членам щодо захисту інформаторів;

б. пропонує Комітету міністрів заохочувати уряди та парламенти держав-членів та, де це можливо, регіональні органи влади, які мають законодавчі повноваження:

- i.* забезпечувати, аби їхнє законодавство повністю відповідало цій рекомендації;
- ii.* забезпечувати, щоб усі місцеві та регіональні органи влади мали чіткі процедури для вияв-

лення, врегулювання та вирішення ситуацій, пов'язаних із конфліктом інтересів;

- iii.* вказувати на те, що саме є конфліктом інтересів, у тому числі неправильне використання конфіденційної службової інформації чи майна, діяння від імені третіх сторін та прийняття подарунків і запрошень;
- iv.* визначати умови для залучення державних службовців до політичної діяльності;
- v.* організовувати семінари, конференції, навчальні курси, симпозиуми та інші освітні заходи для державних службовців з метою підвищити обізнаність із цими питаннями;
- vi.* заохочувати запровадження електронних систем для спрощення процесу декларування інтересу та полегшувати опрацювання інформації;
- vii.* забезпечувати захист інформаторів, які повідомляють про конфлікти інтересів, а також гарантувати створення каналів звітності, зокрема, інформаційних гарячих ліній;
- viii.* сприяти обміну інформацією та відомостями між міжнародними організаціями, які опікуються питаннями протидії конфліктам інтересів;
- ix.* заохочувати координацію з цього питання на національному рівні між територіальними органами влади, неурядовими організаціями та групами громадянського суспільства для того, щоб забезпечити врахування інтересів, досвіду та рекомендацій усіх зацікавлених сторін.

У той час коли конфлікти інтересів виникають у всіх аспектах суспільного життя, місцеві та регіональні органи влади перебувають у зоні ризику через свою близькість до громадян та місцевих підприємств. Незважаючи на те, що більшість країн зараз намагається врегулювати це питання, в результаті занадто часто існує поширення правил та норм, які важко керувати та реалізовувати.

Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи затвердив звіт з цього питання. Запропоновані підходи включають створення незалежних комітетів з питань етики для перегляду фінансової діяльності членів, активного розкриття інформації без попереднього публічного запиту та затвердження суворих правил прийняття подарунків і запрошень.

Конгрес вимагає чіткого визначення «конфлікту інтересів», а також забезпечення того, щоб місцеві та регіональні органи влади мали чіткі процедури для виявлення, направлення та вирішення конфліктів інтересів.

UKR

www.coe.int

Рада Європи – провідна правозахисна організація континенту. Вона складається з 47 держав-членів, з яких 28 є одночасно членами Європейського Союзу. Конгрес місцевих та регіональних влад – це інституція Ради Європи, відповідальна за зміцнення місцевої та регіональної демократії у всіх 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.