

36-а сесія

Звіт
CG36(2019)16final
2 квітня 2019 року

Боротьба з непотизмом на місцевому регіональному рівнях

Керівний комітет

Доповідач:¹ Вільма ДЕЛІССЕН ВАН ТОНГЕРЛО, Нідерланди (L, ILDG)

Резолюція 441 (2019).....	2
Рекомендація 428 (2019).....	4
Пояснювальна записка.....	6

Стислий виклад

Непотизм і протегування на місцевому та регіональному рівнях можуть перешкоджати ефективності надання державних послуг, зменшувати довіру громадськості та порушують враження, що місцеві та регіональні органи влади служать інтересам своїх виборців.

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

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

1 М: Палата місцевих влад / Р: Палата регіонів
ЕРР/ССЕ: Група Європейської народної партії у Конгресі
СОЗ: Група соціалістів
НЛДГ: Незалежна та ліберальна демократична група
ЄКР: Група європейських консерваторів та реформістів
НЗ Члени, що не належать до жодної політичної групи Конгресу

РЕЗОЛЮЦІЯ 441 (2019)²

1. Кадрові ресурси є основою місцевого та регіонального уряду та становлять його головний актив. Для того, щоб місцеві та регіональні уряди могли ефективно функціонувати, вони потребують висококваліфікованого та високо мотивованого персоналу. Існування системи набору та просування на основі заслуг є передумовою забезпечення неупередженості та якості надання державних послуг. У той же час високий ступінь автономії місцевих та регіональних органів влади щодо наймання та звільнення працівників визнано одним із основних корупційних ризиків.
2. Визнаючи, що корупція у всіх її формах є серйозною загрозою для належного врядування на місцевому та регіональному рівнях, Конгрес у межах своєї дорожньої карти щодо боротьби з корупцією, яка прийнята у жовтні 2016 року на 31-й сесії, погодився підготувати доповідь щодо непотизму, визначити запобіжні заходи та належні практики у боротьбі з цією формою корупції.
3. Місцеві та регіональні органи влади є особливо вразливими до непотизму та інших форм протегування через їхній розмір, автономію та близькість до громадян. Оскільки практика непотизму в цих умовах може бути більш помітною для широкого загалу, вони мають більше можливостей зашкодити громадській довірі. Отже, створення належної практики управління кадровими ресурсами має надзвичайно важливе значення для підтримки громадської довіри та боротьби з корупцією.
4. Проблеми низького командного духу, прогулів, зниження рівня відповідальності, поваги та довіри до керівництва можуть завдавати особливі проблеми на місцевому рівні. Враховуючи важливість довіри та задоволення працівників на робочому місці, важливим є створення ефективних і відповідальних практик управління кадровими ресурсами.
5. Тільки правила і норми не можуть запобігти непотизму, також необхідно змінити соціальні відносини та адміністративну культуру, які повинні розвиватися, щоб стати менш толерантними до таких практик і застосовувати етичний підхід. Громадськість має відігравати важливу роль і потребує кращого усвідомлення небезпек і негативних наслідків непотизму в уряді.
6. Оскільки ставлення та толерантність до непотизму в різних державах-членах Ради Європи відрізняються, відповідно до їхніх адміністративних культур, підхід до боротьби з такими практиками повинен бути адаптований до конкретного контексту.
7. З огляду на вищесказане, Конгрес, приймаючи до уваги:
 - a. Програму дій Ради Європи проти корупції (1996 рік);
 - b. Резолюцію (97) 24 Комітету міністрів щодо двадцяти керівних принципів боротьби з корупцією;
 - c. Кримінальну конвенцію щодо боротьби з корупцією (ETS № 173)
 - d. Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією (ETS № 174);
 - e. Типовий кодекс поведінки для державних службовців Ради Європи (2000 рік);
 - f. Рекомендацію CM/Rec (2014)7 Комітету міністрів державам-членам щодо захисту інформаторів;
8. Закликає місцеві та регіональні органи влади держав-членів Ради Європи:
 - a. Підвищити прозорість процесів добору та просування по службі шляхом встановлення чітких та вичерпних процедур, які легко зрозуміти, та які є легко доступними для кандидатів та персоналу;
 - b. Гарантувати рівність та справедливість у процесах набору та просування, з урахуванням знань, досвіду, навичок та етичної поведінки кандидатів, встановлюючи загальний перелік правил та застосовуючи принципи наймання на основі заслуг;

² Обговорено та прийнято Конгресом 2 квітня 2019 року, на 1-ому засіданні (див. документ [CG36\(2019\)16](#), пояснювальна записка), доповідач: Вільма ДЕЛІССЕН ВАН ТОНГЕРЛО, Нідерланди (L, ILDG).

- c. Здійснювати етичні та антикорупційні перевірки, надаючи особливу увагу практиці управління кадровими ресурсами, задля виявлення ризиків непотизму та пропозиції відповідних контрзаходів;
 - d. Запровадити канали звітування з метою виявлення можливих випадків протегування або конфлікту інтересів у процесі набору та добору;
 - e. Впровадити структури управління доброчесністю, такі як «Бюро доброчесності», яке складається з радників з доброчесності, для розслідування випадків підозри у неправомірних діях у цій сфері;
 - f. Забезпечити, щоб будь-які випадки порушення доброчесності, неналежного поведження чи утримання інформації щодо потенційного конфлікту інтересів у питаннях персоналу зазнавали відповідних та стримувальних дисциплінарних заходів;
 - g. Забезпечити заборону державним посадовим особам бути залученими до будь-яких процедур добору та відбору, які можуть поставити під сумнів їхню неупередженість.
9. Закликає національні об'єднання місцевих і регіональних органів влади:
- a. Організувати навчальні заходи в державних установах, такі як семінари, майстер-класи та тренінги з підвищення кваліфікації, для покращення обізнаності про ризики непотизму чи будь-які форми протегування;
 - b. Сприяти співпраці та взаємодії з іншими муніципалітетами, як, наприклад, створення регіональних мереж, для обміну досвідом та знаннями щодо подолання непотизму при доборі персоналу;
 - c. Негайно реагувати на скарги та рекомендації громадян із метою підвищення довіри громадськості до місцевого та регіонального управління;

РЕКОМЕНДАЦІЯ 428 (2019)³

1. Для того, щоб місцеві та регіональні уряди могли ефективно функціонувати, вони потребують компетентного та високо мотивованого персоналу. Добір та просування персоналу на основі заслуг є передумовою забезпечення неупередженості та якості надання державних послуг. У той же час, повноваження місцевих та регіональних органів влади щодо наймання та звільнення працівників були визнані значним корупційним ризиком.
2. Усвідомлюючи, що корупція у всіх її формах являє собою руйнівну загрозу ефективності та якості належного врядування як на місцевому, так і регіональному рівнях, на своєму 31-му пленарному засіданні у жовтні 2016 року Конгрес прийняв дорожню карту щодо боротьби з корупцією, включаючи доповідь про непотизм.
3. Місцеві та регіональні органи влади є особливо вразливими до непотизму та інших форм протегування через їхній розмір, автономію та близькість до громадян. Оскільки практика непотизму в цих умовах може бути більш помітною для широкого загалу, вони мають більше можливостей зашкодити довірі громадськості, яка має вирішальне значення для належного функціонування уряду.
4. Непотизм може перешкоджати кваліфікованим, мотивованим та компетентним кандидатам подавати заявки на певні посади, а також призводити до добору некваліфікованих кадрів, а згодом спотворювати належне функціонування уряду, дозволяючи приватним інтересам переважати над суспільними.
5. Процеси наймання повинні бути прозорими та проводитись відповідно до етичних правил та стандартів, щоб запобігти надмірному впливу державних службовців на процедуру відбору, у випадках, коли можуть виникнути конфлікти інтересів.
6. Як визначено Європейською хартією місцевого самоврядування, належна винагорода є ще однією важливою умовою забезпечення висококваліфікованого персоналу та мінімізації ризику непотизму та інших форм протегування.
7. З огляду на вищесказане, Конгрес, приймаючи до уваги:
 - a. Статтю 6.2 Європейської хартії місцевого самоврядування;
 - b. Програму дій Ради Європи проти корупції (1996 рік);
 - c. Резолюцію (97) 24 Комітету міністрів щодо двадцяти керівних принципів боротьби з корупцією;
 - d. Кримінальну конвенцію щодо боротьби з корупцією (ETS № 173)
 - e. Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією (ETS № 174);
 - f. Типовий кодекс поведінки для державних службовців Ради Європи (2000 рік);
 - g. Рекомендацію CM/Rec (2014)7 Комітету міністрів державам-членам щодо захисту інформаторів;
8. Пропонує Комітету міністрів заохочувати уряди та парламенти держав-членів та, де це можливо, регіональні органи влади, які мають законодавчі повноваження, до:
 - a. Забезпечення відповідності їхнього законодавства цій рекомендації та наявності достатньої кількості положень для пом'якшення цього ризику та боротьби з підозрілими випадками непотизму, а саме шляхом:
 - i. Захисту інформаторів, які повідомляють про випадки непотизму;
 - ii. Забезпечення неупередженості та захисту суддів та прокурорів, які проводять розслідування випадків непотизму;
 - iii. Забезпечення відповідних санкцій за перевірені випадки непотизму;

³ Див. примітку 2

- b. Вживання заходів для розвитку своєї адміністративної культури задля усунення толерантності до всіх форм протегування;
- c. Створення установ для моніторингу реалізації та ефективності законодавства щодо непотизму та забезпечення професійної підготовки за допомогою:
- i.* Проведення навчання державних службовців шляхом семінарів, майстер-класів або нарад;
 - ii.* Сприяння обізнаності державних службовців щодо їхніх прав, обов'язків та зобов'язань щодо цього;
 - iii.* Забезпечення добору компетентного персоналу державних органів, який перевіряє та контролює місцеві та регіональні органи влади щодо випадків непотизму;
- d. Забезпечення незалежності чиновників, що працюють в аудиторських установах;
- e. Забезпечення прозорості, підзвітності, справедливості та рівності у процесі добору персоналу шляхом:
- i.* Використання стандартизованих систем іспитів для призначення та добору державних службовців;
 - ii.* Надання чітких та всебічних пояснень процесу наймання та відбору;
 - iii.* Зобов'язання державних службовців, що беруть участь у процесах добору, оголошувати про будь-які поточні або минулі стосунки із кандидатами;
 - iv.* Заборони державним посадовим особам мати прямий або непрямий вплив на працівників, з якими вони пов'язані;
 - v.* Заборони державним посадовим особам рекомендувати родичів для наймання на аналогічну посаду або вимагати від інших працівників наймати родичів;
 - vi.* Забезпечення ефективності систем управління процесами добору персоналу;
 - vii.* Створення ефективних і надійних систем управління персоналом;
- f. Забезпечення належного рівня оплати праці працівників місцевої та регіональної влади;
- g. Заохочення та сприяння співпраці та обміну досвідом з цих питань на національному та міжнародному рівнях, включно із координацією з групами громадянського суспільства та групами експертів, вислуховуючи та реагуючи на їхні пропозиції та рекомендації.

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА⁴**Зміст:**

Вступ	6
1 Передумови.....	6
2 Громадські чи приватні інтереси? Кругова порука і протегування в управлінні кадровими ресурсами	7
3 Важливість неупереджених систем добору персоналу	8
4 Протидія непотизму: міжнародна система боротьби з корупцією.....	11
4.1 Системи добору та просування персоналу на підставі заслуг	12
4.2 Запобігання конфлікту інтересів	13
4.3 Роль керівництва	13
5 Аналіз практичних прикладів на національному рівні.....	14
5.1 Політика та рекомендації щодо відбору та добору персоналу	14
5.2 Етичні/антикорупційні аудити: основи для ефективних антикорупційних стратегій.....	16
5.3 Структури управління доброчесністю	17
6 Висновки та рекомендації щодо політики	20

Вступ

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

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

1 Передумови

3. Місцеві та регіональні органи влади — це громадські структури, найближчі до громадян та найбільш поширені точки їхньої взаємодії із владою. Внаслідок наближення до людей місцеві та регіональні адміністрації мають:

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

⁴ Доповідач хотів би подякувати Албені Дімітровій Куюмджиєвій (Albena Dimitrova Kuyumdzhieva) за допомогу в підготовці цього звіту.

4. Ці відмінності дають змогу місцевим та регіональним урядам «відчувати пульс» місцевих громад, невідкладно реагувати на їхні миттєві занепокоєння та формувати місцеві політики таким чином, щоб найкраще задовільняти поточні та майбутні потреби місцевих жителів. Забезпечуючи прозорі та підзвітні державні послуги та негайно реагуючи на будь-які неправомірні дії, місцеві та регіональні органи влади мають можливість стати флагманами ефективного управління та лідерами етичних змін. Проте, незважаючи на те, що серед установ, які мають найбільший рівень довіри, є представники європейських країн⁵, 77% громадян вважають, що корупція існує у їхніх місцевих або регіональних державних установах (дослідження «TNS Opinion & Social» у 2014 році). Міркування європейських громадян збігаються з міркуваннями громадян з інших регіонів, ⁶які вважають посадових осіб парламенту та уряду (31% та 30% відповідно) разом із членами місцевих урядів (26%) найбільш корумпованою політичною елітною групою (Прінг (Pring), 2016 рік). Таке суспільне сприйняття суттєво шкодить іміджу місцевих і регіональних урядів, підриває довіру громадськості до їх здатності належним чином та ефективно виконувати свої завдання **та зміцнювати антикорупційну діяльність.**

5. Діяльність, пов'язана із корупцією, така як протегування, непотизм та зловживання владою, може впливати, практично, на всю діяльність щодо кадрових ресурсів (Чен (Chêne), 2015 рік), серед якої найбільш уразливими сферами є добір, просування, навчання та переведення персоналу. Ризики купівлі та продажу посад, призначення та просування друзів, родичів та партійних соратників особливо високі, коли посади вважаються прибутковими, або надають можливості для незаконного збагачення та/або коли рівень безробіття є високим, а державні службовці можуть забезпечити стабільність доходу та інші переваги. У таких ситуаціях існування високих дискреційних повноважень у поєднанні з відсутністю надійних систем підзвітності, перевірок і балансу, а також за умов слабких механізмів прозорості, є інструментами, що полегшують корупційні дії.

6. Враховуючи, що рівні довіри населення та сприйняття корупції визначаються якістю та продуктивністю персоналу, що працює у кожній конкретній установі, створення належних практик управління кадровими ресурсами, що гарантують наймання місцевими та регіональними адміністраціями людей, які найкраще підходять, є кваліфікованими та мотивованими, має надзвичайно важливе значення для підтримки суспільної довіри та боротьби з корупцією. Такі практики є «провідниками демократії» (Інграхем (Ingraham) та Рубайі-Барретт (Rubaii-Barrett), 2007:1) і гарантують неупередженість та якість надання послуг.

2 Громадські чи приватні інтереси? Кругова порука і протегування в управлінні кадровими ресурсами

7. Ще з часів Платона та Арістотеля ознакою, яка відокремлює належне та погане врядування, було переважання громадських інтересів над приватними (що проявляється у відсутності корупції)⁷. Обов'язок кожного державного службовця дотримуватися загальних інтересів суспільства, а не власних приватних інтересів, є одним із наріжних каменів безкорисливої, ефективної та продуктивної системи державної служби. Типовий кодекс поведінки для державних службовців Ради Європи ⁸(далі — Типовий кодекс поведінки) прямо вказує на це поняття, підкреслюючи, що державні посадові особи повинні бути чесними, неупередженими та ефективними, і мають звертати увагу лише на інтереси суспільства, коли вони приймають рішення щодо конкретної справи (ст. 5.2). Державні посадові особи не повинні допускати конфлікту їх приватних інтересів з їх громадською посадою, повинні уникати будь-яких

5 Рівень довіри до місцевих і регіональних органів влади в ЄС коливався у період 2008-2016 років між 49,84% (2008 рік), 41,56% (2015 рік) та 47,45% (2016 рік). Загальний опис доступний за посиланням:

<http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/chartType/gridChart/themeKy/18/groupKy/92/savFile/10>

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

7 Див. R. Mulgan (2012 рік) «Aristotle on Legality and Corruption» у книзі M. Barcham, B. Hindess, P. Larmour (ред.) «Corruption: Expanding the Focus» Канберра: ANU Press, C. Friedrich (2002 рік) «Corruption concepts in Historical perspective», у

A. Heidenheimer, та M. Johnston (ред.) «Political Corruption: Concepts and Contexts» Нью-Брансвік: Transaction Publishers, стор. 15–23.

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

«реальних, потенційних чи очевидних» конфліктів інтересів і не повинні використовувати свою посаду для отримання надмірних переваг для своїх приватних інтересів (ст. 8). Приватні (особисті) інтереси – це будь-яка перевага, яку державні посадові особи можуть отримати для себе, членів своєї сім'ї, близьких родичів, друзів та осіб/організацій, з якими вони мали ділові та політичні відносини (ст. 13(2)).

8. Протегування може бути визначене як несправедлива підтримка, що проявляється до однієї особи чи групи, особливо кимось із влади. У різних формах вона являє собою типовий конфлікт інтересів, коли приватні інтереси державного службовця переважають над його обов'язком бути неупередженими під час здійснення своєї громадської функції. Цей тип поведінки може спричинити:

- непотизм: особливу форму протегування, яка полягає у тому, що державний службовець використовує свої повноваження чи посаду для надання необґрунтованої переваги (роботи, допомоги, пільгового поводження, тощо) членам сім'ї;
- кумівство: особлива форма протегування, яка полягає в тому, що державний службовець надає переваги своїм друзям та знайомим;⁹
- заступництво: конкретна форма протегування, яка полягає в тому, що людина обирається на роботу або отримує державні привілеї через політичну приналежність або зв'язок;

9. Кругова порука (клієнтелізм) — це ще одна форма поведінки, пов'язана з корупцією, яка являє собою «нерівну систему обміну ресурсами та протегування на основі експлуататорських відносин між багатим та/або більш потужним «патроном» та менш заможним та слабшим «клієнтом» (Трансперенсі Інтернешнл, 2009 рік). Форми клієнтелізму при доборі місцевих/регіональних урядових службовців можуть бути використані як електоральна стратегія або взагалі як стратегія отримання, або утримання політичної підтримки. «Зв'язок між громадянами та лідерами, які використовують цю стратегію, чітко спирається на власний інтерес, оскільки лідери спрямовують матеріальні мотиви безпосередньо на окремі особи або невеликі групи за їхню підтримку, голос або згоду» (Міккельсен (Mikkelsen), 2013:365).

10. У всіх зазначених випадках принципи справедливості та неупередженості державної служби порушуються через реальну, сприйману або потенційну змову щодо приватних інтересів чиновника та інтересів суспільства. У таких ситуаціях відхилення від обов'язку посадової особи для служіння громадськості та використання надмірних переваг є типовою поведінкою, пов'язаною з корупцією.¹⁰

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

3 Важливість неупереджених систем добору персоналу

12. Місцеві та регіональні органи влади, зазвичай, мають високий ступінь автономії в управлінні та найманні свого персоналу. Залежно від культурного, адміністративного та правового контексту, в Європі існують різні системи та рівні автономії. Деякі місцеві адміністрації (наприклад, у Бельгії) користуються правом визначати адміністративний та матеріальний статус своїх працівників. У деяких країнах (наприклад, Іспанії) місцеві та регіональні посадові особи мають такий же статус і регулюються тим же законом, що і державні службовці, що працюють у

⁹ Слід зауважити, що деякі визначення непотизму також охоплюють кумівство. Наприклад, Антикорупційний довідник простою мовою від організації «Трансперенсі Інтернешнл» (2009 рік) пояснює непотизм як «форму протегування, засновану на знайомствах та близьких відносинах, при якій будь-яка особа, що обіймає офіційну посаду використовує свою владу та повноваження для надання роботи чи протегування члена родини або друга, навіть якщо він або вона не є кваліфікованими чи гідними».

¹⁰ Корупція, зазвичай, визначається як «неналежне використання довіреної влади для особистої вигоди» (Трансперенсі Інтернешнл, 2009:14).

центральної адміністрації. В інших країнах (наприклад, Угорщині) може бути застосоване поєднання обох систем, тоді як в інших країнах (наприклад, Греція) створено спеціальну структуру для працівників місцевих урядів.

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

14. Незважаючи на те, що ці відмінності можуть мати величезні наслідки для процедур наймання та інших умов служби, етичні принципи, які слід вбудувати в відповідні структури кадрових ресурсів, залишаються незмінними. Принципи рівності та неупередженості державного добору є основою для забезпечення ефективних та продуктивних державних послуг. Принцип справедливості при відборі державних службовців безпосередньо пов'язаний із рівнем довіри громадськості до інституційної спроможності слугувати громадськості та має більш глибокі організаційні наслідки, які визначають професійну етику у сфері місцевої та регіональної державної служби. Відсутність добору персоналу на основі заслуг є одним із факторів, який, значною мірою, сприяє поширенню корупції (Далстрем (Dahlström), Лапуенте (Lapuente) і Теорелл (Teorell) 2012 рік) та призводить, відповідно до ван Дуйна (van Dyne, 2001 рік), до ерозії організаційних структур та практики «побудови суду» та «призначень Калігули».

15. Ван Дуйн описує феномен «побудови суду» як ситуацію, в якій керівник(и) організації будує(будують) внутрішнє подібне до суду коло осіб, які розділяють ті ж цінності та погляди і ніколи не суперечать його/її думці. Найважливішим фактором для добору та відбору в таких випадках стає покора начальнику, а не навички та якість окремих працівників. Він стверджує, що така практика може призвести до «призначень Калігули», де керівники можуть вільно набирати тих, хто їм подобається, незалежно від навичок та кваліфікації. Це, як правило, призводить до посередньої якості призначень, оскільки талановиті люди можуть стати небажаними. У таких організаціях стандарти належного управління замінюються складним механізмом соціального обміну, заснованим на особистих інтересах. Принципи доброчесності, прозорості та підзвітності замінюються сумнівною практикою кадрової роботи, яка припускає корупцію, протегування, клієнтелізм і, зрештою, погіршує організаційну продуктивність.

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

17. Вивчаючи витоки корупції, ці дослідження показують, що практики корупції процвітають не тому, що люди справді вважають їх доцільними, а тому, що вартість чесності у країні, де квітне корупція, дуже висока. Коли суспільства розглядають корупцію як частину свого нормального життя, всі люди, як правило, діють корумповано, тому що, в іншому випадку, вони ризикують зазнати «втрат» через моральні принципи. У таких випадках особи не бачать сенсу у тому, щоб бути чесними та діяти проти власних інтересів (Перссон (Persson), Ротштайн (Rothstein) та Теорелл (Teorell), 2013 рік). Такі ситуації створюють порочне коло, де «використання корупційних стимулів для впливу на політиків та керівників призводить до зниження впевненості та довіри державних службовців, що, так само, створює стимули для забезпечення доступу за допомогою офіційно заборонених засобів, що ще більш послабляє підзвітність і легітимність політичної системи» (Філл (Philp), 2001:358).

18. Оглядаючи причини довіри громадськості до місцевих та національних органів влади Західної Європи, Фітцджеральд (Fitzgerald) і Волак (Wolak) (2016 рік) стверджують, що рівень політичної довіри до місцевого уряду відображає характер життя суспільства, соціальних зв'язків та діяльності уряду. Це особливо помітно в невеликих громадах, де організаційна продуктивність місцевих органів влади та можливі зловживання владою відразу відомі широкому загалу. Такі практики, як непотизм, кумівство та політичне заступництво створюють ситуації конфлікту інтересів, які спотворюють відносини між місцевим або регіональним урядом та їхніми громадами. Векслер (Wechsler) (2013 рік) стверджує, що коли державні службовці не

розкривають свої конфлікти інтересів і не відмовляються від участі у прийнятті рішенні, які можуть принести користь їх особистим інтересам (сім'ї, друзям, діловим знайомим), чиновники, як правило, вважаються такими, що не заслуговують довіри, і будуть розглядаються як приховані агенти тих, з ким вони мають особливі стосунки.

19. Якщо така поведінка не буде зазнавати санкцій, то вся адміністрація буде розглядатися як егоїстична, керована інтересами друзів та сімей, а не представниками місцевої громади. Окрім зменшення довіри громадськості, існування таких громадських переконань суттєво заважає добору високо етичних талановитих людей, які будуть менш мотивовані подавати заяву на посаду в адміністрації, яка, на їхню думку, має низький рівень чесноти і керується корупцією. Це поняття підтримує теорію Петінгера (Pettinger, 2010 рік), який пов'язує ставлення працівників до своєї організації із:

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

20. Практика кадрових ресурсів, спричинена непотизмом, кумівством, політичним заступництвом або клієнтелізмом, також, сильно впливає на внутрішню культуру, а згодом на організаційну продуктивність. Саузер (Sauser, 2010 рік) стверджує, що працівники з низькими моральними стандартами є основною небезпекою для належного функціонування будь-яких адміністративних структур, оскільки вони проводять свою приватну, а не державну програму та знижують рівень добросовісності. Якщо корпоративна культура сприймається як спільна система цінностей та переконань, яка керує поведінкою персоналу, існування протегування та інших корупційних практик у процесах добору персоналу встановлює неправильний тип стандарту, який можна легко перенести на всі інші сфери діяльності та процеси організації. Більше того, коли такі практики підтримуються чи здійснюються керівниками, це знижує моральну довіру керівництва та перетворює її в негативну етичну модель. Враховуючи, що поведінка керівництва є істотним чинником, що визначає належне виконання практик наймання на підставі заслуг, управлінці, які підтримують, сприяють або допускають практику протегування, можуть стати головними винуватцями у розвитку корупційної корпоративної культури (Пельт'є (Pelletier) та Блай (Bligh), 2008 рік).

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

22. Негативні наслідки практики протегування щодо корпоративної культури та ефективності та їх впливу на суспільство в цілому можна підсумувати таким чином:



4 Протидія непотизму: міжнародна система боротьби з корупцією

23. Конвенція ООН проти корупції (UNCAC)¹¹ та Типовий Кодекс поведінки окреслюють основні міжнародні межі антикорупційної політики, що застосовуються до практики управління кадровими ресурсами. Ці два документи передбачають перелік етичних правил та стандартів, яких слід дотримуватися при доборі, просуванні, оцінюванні та управлінні державними посадовими особами, і поширюються на всі типи працівників, які працюють на рівні регіональних та місцевих урядів.

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

25. Типовий кодекс поведінки визначає «державну посадову особу» як будь-яку особу, що працює у державному органі влади (пункт 1 статті 2). Рекомендація Ради Європи № R (2000) 6 про статус державних посадових осіб у Європі¹² (далі — Рекомендація про статус державних посадових осіб) розглядає це поняття з іншої точки зору, та описує державних посадових осіб як «будь-яких представників персоналу, які є штатними працівниками або працюють за контрактом

¹¹ Всі держави-члени Ради ратифікували Конвенцію ООН проти корупції.

¹² Рекомендація (2000b) Ради Європи № R (2000) 6 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про статус державних посадових осіб у Європі ухвалена Комітетом міністрів на 699-му засіданні заступників міністрів від 24 лютого 2000 року.

у державних органах влади чи відомствах, чия заробітна плата виплачується з державного бюджету, за винятком обраних представників та певних категорій персоналу, якщо вони підпадають під спеціальні положення».

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

4.1 Системи добору та просування персоналу на підставі заслуг

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

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

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

29. Поняття політики добору та просування на підставі заслуг ґрунтується на розумінні того, що добір та просування державних посадових осіб повинні базуватися на рівні знань та навичок кожної окремої людини, а не його сім'ї, друзів або політичних зв'язків. Чен (Chêne, 2015 рік) підкреслює особливу важливість використання терміну «заслуги» (щодо навичок та знань) на відміну від широкого визначення «вміння виконувати роботу», стверджуючи, що останнє призводить до неоднозначності, яке може бути використане неправильно на користь кандидатів, менш кваліфікованих і обізнаних, але таких, що вважаються адекватними, виходячи з їхніх особливих сімейних, дружніх або політичних зв'язків.

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

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

- розробку посадових обов'язків/інструкцій, що чітко вказують вимоги та кваліфікації, необхідні для роботи посадової особи;
- прозорість у розміщенні оголошень про відкриті посади;
- чіткі та прозорі процедури відбору;

- чіткі та прозорі критерії призначення/відбору;
- надання доказів, що підтверджують кваліфікацію успішних кандидатів;
- включення недвозначних умов надання послуг у трудові контракти/призначення;
- встановлення винагороди, яка відповідає обов'язкам і відповідальностям посади;
- створення системи щорічних оцінок персоналу для визначення ефективності, потреб у навчанні, необхідності просування по службі та підвищення.

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

33. Системи оцінки на підставі заслуг та управління ефективністю — це другий ключовий елемент, що забезпечує доброчесність державної служби. Існування чітких та об'єктивних критеріїв оцінки ефективності, прозорий процес оцінки та обмежені дискреційні повноваження щодо управління є основою управління ефективністю на основі заслуг.

4.2 Запобігання конфлікту інтересів

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

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

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

- державні посадові особи не були залучені до процедур добору та відбору кандидатів, які кандидатури яких є сумнівними стосовно неупередженості;
- члени сім'ї не могли опинитися у ситуації, коли один з них є безпосереднім керівником іншого;
- будь-який конфлікт інтересів кандидата на посаду державного службовця мав бути вирішений перед призначенням.

37. Технічне керівництво UNCAC надає особливу увагу тому факту, що процедури/регламенти щодо конфлікту інтересів повинні вирішувати особливі типи конфлікту інтересів, які переважають для кожної конкретної країни. Визнаючи, що в певних випадках неможливо уникнути конфлікту інтересів (наприклад, у невеликих громадах), керівництво встановлює, що повинні бути прийняті спеціальні процедури для захисту громадських інтересів, але вони повинні відображати місцеву ситуацію і не повинні «паралізувати» роботу адміністрації.

4.3 Роль керівництва

38. Враховуючи досить поширені розбіжності між формальними правилами призначення посадових осіб та фактичною практикою протегування, роль керівництва має вирішальне значення для посилення неупередженості процедур добору персоналу (Сандел (Sundell) 2014 рік). Забезпечуючи моральну модель поведінки, впроваджуючи наявні практики наймання на підставі заслуг та запроваджуючи санкції у разі невідповідності, керівництво місцевих та

регіональних органів влади має запровадити/підтримати/посилити етичну культуру та високу організаційну нетерпимість до всіх форм протегування і клієнтелізму.

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

5 Аналіз практичних прикладів на національному рівні

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

41. Наведені нижче приклади є прикладами заходів, що вжиті різними місцевими органами влади для запобігання протегування та іншої поведінки, пов'язаної з корупцією, у процедурах добору. Аналіз прикладів зосереджений на трьох аспектах запобігання: встановлення чітких і всеосяжних рекомендацій щодо добору та відбору персоналу; виявлення корупційних вразливостей та створення надійних антикорупційних стратегій; виявлення, повідомлення та розслідування випадків порушень доброчесності (наприклад, усі форми протегування, клієнтелізму чи будь-якої іншої діяльності, пов'язаної з корупцією). Хоча вони відрізняються за своїм характером, ці три аспекти мають однакову мету: підтримувати надання неупереджених, ефективних та продуктивних державних послуг, які не зазнають неналежного впливу та спрямовані на досягнення суспільного блага.

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

5.1 Політика та рекомендації щодо відбору та добору персоналу

43. Розробка комплексних керівних принципів щодо процедур відбору та добору персоналу є однією з найбільш загальноприйнятих належних практик. Створення чітких процедур, які легко зрозуміти і є доступні заявникам та персоналу, що бере участь у процесі добору, є передумовою забезпечення прозорості та підзвітності у процесі набору персоналу. Така політика та керівні принципи відображають принципи, передбачені UNCAC та Типовим кодексом поведінки (описані у попередньому розділі), і слугують гарантією справедливості та об'єктивності процедур відбору. Вони забезпечують рівні можливості для всіх заявників і ґрунтуються на понятті, що для певної роботи має бути відібраний найбільш кваліфікований спеціаліст.

5.1.1 Місто Манчестер, Великобританія

44. Розробка політики набору та добору персоналу міста Манчестера складалася з чотирьох етапів:

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

45. Політика окреслює такі стандарти поведінки, яких слід завжди дотримуватися:

- чіткість, справедливість та ввічливість повинні застосовуватись до кандидатів протягом усього циклу добору;

- інформація про добір повинна бути доступною, актуальною і надана простою мовою;
- весь персонал, що бере участь у процедурах добору персоналу, повинен пропагувати найкращу якість обслуговування та піклування про клієнтів;
- кожна можливість добору персоналу буде оцінюватися з метою сприяння ініціативам Ради щодо зайнятості;
- всі рішення щодо вибору повинні бути виправданими і ґрунтуватися на чесній та об'єктивній оцінці кандидатів щодо навичок, знань, поведінки та досвіду, необхідних для посади;
- слід приділяти увагу забезпеченню економічної ефективності процесів добору та відбору як щодо витрат, так і часу посадової особи.

46. Ця політика створює гнучку структуру, яка дає змогу керівникам наймати персонал таким чином, який найкраще стосується їхніх конкретних обставин. Проте, процес відбору відповідає конкретним інструкціям щодо вибору та оцінки. Ці рекомендації розроблені у Інструкції із належної практики добору та відбору персоналу, яка доповнює Політику та надає прості посилання, яких повинні дотримуватися всі працівники, які беруть участь у процедурах відбору. Інструкція є основним документом, який надає рекомендації персоналу міської ради, який відповідає за відбір нових співробітників. Вона містить детальні описи:

- основних чинних правових норм;
- типу та форми посадових інструкцій, а також вимог до кандидата;
- видів методів оцінки;
- основних питань щодо перерозподілу;
- належні практики розміщення оголошень;
- методології проведення співбесіди.

47. Інструкція має розділ «Найбільш поширені запитання» у внутрішній мережі муніципалітету, яка має назву «Я хочу». Цей розділ містить відповіді на запитання, які можуть мати керівники муніципалітету, наприклад: Я хочу влаштуватися на вакантну посаду; Я хочу підготувати оголошення, і мені потрібно знати, де його розміщувати; Я хочу скласти остаточний список; Я хочу дати відгук; Я хочу підготувати питання для співбесіди, тощо. Інструкцію опубліковано на веб-сайті Ради з метою забезпечення чесності, відкритості та підзвітності щодо місцевої громади та всіх потенційних кандидатів.¹³

5.1.2 Рада Стаффордського району, Великобританія

48. У 2004 році Рада Стаффордського району прийняла політику добору та відбору персоналу¹⁴. Цей документ ґрунтується на розумінні того, що працівники місцевого уряду є найважливішим активом організації. Вони дають можливість Раді служити громаді та ефективно реагувати на місцеві та національні ініціативи. Тому політика спрямована на забезпечення належних відносин між працівниками та рівних можливостей для всіх. Такі заходи здійснюються шляхом встановлення процедур, які відповідають належній практиці управління кадровими ресурсами та просувають Раду як позитивний приклад для інших організацій громади.

49. Ця політика визначає роль посадових осіб у відділенні із кадрових ресурсів та містить 26 розділів, що стосуються:

- забезпечення рівного ставлення;
- інформації щодо попереднього розміщення оголошень та, власне, оголошень;

¹³ Більш детальна інформація доступна за посиланням:

https://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiU67Hw5XVAhUOPFAKHwWokCFwQFghJMAU&url=http%3A%2F%2Fwww.manchester.gov.uk%2Fdownload%2Fdownloads%2Fid%2F3140%2Frecruitment_and_selection_guide&usq=AFQjCNFz5DHeRiXGdx0X151tnQrufNamwA

¹⁴ Більш детальна інформація доступна за посиланням:
<http://www.staffordbc.gov.uk/live/Documents/Policy%20and%20Plans/Recruitment-and-Selection-Policy.pdf>

- рішення про те, коли набирати на роботу та який тип контракту має бути запропонований;
- інформації для заявників;
- остаточних списків, процесів співбесіди та тестування;
- зворотного зв'язку та моніторингу.

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

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

- Форми оцінки співбесіди;
- Форми запиту рекомендації з попереднього місця роботи;
- Форми запису рішень щодо співбесіди та остаточних списків;
- Форми моніторингу стажистів.

5.2 Етичні/антикорупційні аудити: основи для ефективних антикорупційних стратегій

51. Етичні чи антикорупційні аудити є інструментами для діагностики інституційних ризиків та слабких сторін. Вони є «медичним оглядом» етичної інфраструктури, а також дають змогу місцевим та регіональним урядам ефективно вирішувати етичні чи корупційні проблеми та приймати рішення, які відповідають місцевим потребам та реаліям. Це особливо важливо для практики управління кадровими ресурсами, де можливе виникнення прогалів між формально прийнятими правилами та їхньою практичною реалізацією.

5.2.1 Місто Мартін, Словаччина

52. У 2011 році місто Мартін було удостоєне Премії Організації Об'єднаних Націй за державну службу для Північної Америки та Європи у категорії «Запобігання та боротьба з корупцією на державній службі»¹⁵. Ця нагорода відобразила неперевершену антикорупційну стратегію та заходи, вжиті місцевою адміністрацією для ефективної боротьби з корупцією у всіх її формах. Початок цього антикорупційного шляху розпочався із проектом під назвою «Прозоре місто», що ознаменував співпрацю між мером міста та організацією «Трансперенсі Інтернешнл-Словаччина». На прохання мера Трансперенсі Інтернешнл провела антикорупційний аудит роботи місцевої адміністрації, що охоплює такі основні напрями, як:

- управління рухомим та нерухомим майном/активами;
- політика щодо кадрових ресурсів для добору персоналу (включно із компаніями, що належать місцевій адміністрації);
- участь громадськості у прийнятті місцевих рішень;
- доступ до інформації;
- етична інфраструктура та політика конфлікту інтересів;
- політика засобів масової інформації;
- політика територіального планування та будівництва;
- субсидії;
- прозорість утворених містом юридичних осіб;

¹⁵ Більш детальна інформація доступна за посиланням: <http://transparency.sk/sk/audit-and-preparation-of-selected-anti-corruption-measures-in-the-town-of-martin/>

- державні закупівлі;
- державно-приватні партнерства;
- виділення житла та виділення місць у соціальних закладах;
- бюджетування.

53. Аудит ґрунтується на перегляді міських документів, правової бази та внутрішніх процесів та процедур. Він, також, передбачав аналіз ефективності окремих політик за допомогою анкетування та особистих зустрічей, які, також, мали на меті виявлення корупційних вразливостей. На основі результатів аудиту та його рекомендацій місто Мартін розробило цільову антикорупційну стратегію для зменшення корупційних ризиків, які можуть виникнути у кожній із визначених політичних сфер. Стратегія була прийнята місцевою радою.

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

55. Подібні антикорупційні аудити проводилися у різних містах та регіонах Словаччини (наприклад, місто Пр'євідза, Банська Бистриця, Муніципальна рада Братислави-Ружинів, Трнава, Жилінський край).

5.3 Структури управління доброчесністю

56. Подібно до антикорупційних стратегій, структури управління доброчесністю відіграють важливу роль у підтримці політики корпоративної етики та забезпеченні нетерпимості до корупції. Такі структури можуть мати різні форми (наприклад, Бюро доброчесності, Ради доброчесності, Центри звітності), і вони можуть мати різні завдання та цілі. Призначення координатора з доброчесності, функції якого полягають у заохоченні доброчесності, оцінці потенційних ризиків, моніторингу випадків неправомірних дій тощо, є ключовим механізмом просування етичної культури.

57. Створення Бюро доброчесності (для великих адміністрацій), яке досліджує неналежну поведінку та забезпечує дотримання етичної відповідальності, — це ефективним інструментом для підтримки управління організацією у пропагуванні правил етики та стандартів поведінки. Створення каналів для інформаторів та чітких механізмів звітування у разі (підозр) порушень доброчесності додатково вказує на зобов'язання керівництва щодо забезпечення сильної політики професійної етики. Усі ці механізми чинять сильний горизонтальний антикорупційний вплив на всі дії місцевих і регіональних урядів. Вони, також, є надзвичайно стримувальним фактором для протегування у процесах набору персоналу, оскільки вони дають змогу легко контролювати, звітувати та визначати будь-який неналежний вплив або конфлікт інтересів у процесі відбору.

5.3.1 Муніципалітет Хеллевутслейс, Нідерланди

58. Відповідно до вимог щодо доброчесності Закону Голландії про державну службу¹⁶, місцева влада Хеллевутслейс змінила свою політику доброчесності у 2010 році та призначила відповідного спеціаліста (координатора з доброчесності) для вирішення питань доброчесності у муніципалітеті. Основними завданнями координатора з доброчесності є:

- підготовка та сприяння прийняттю та оновленню муніципальної політики доброчесності;
- розробка Кодексу поведінки (та його оновлення);

¹⁶ Закон Голландії про державну службу вимагає, щоб всі компетентні органи влади на рівні уряду, провінцій, муніципалітетів та управління водними ресурсами здійснювали політику доброчесності, спрямовану на сприяння належному поведінню державних службовців, запобігання конфлікту інтересів, дискримінації та зловживання владою. Така політика повинна стати невід'ємною частиною політики кадрової роботи в органах влади.

- надання працівникам інформації (включно із індивідуальним навчанням нових працівників) щодо різних питань доброчесності та підвищення обізнаності;
- нагляд за адміністративними процесами, пов'язаними з випадками неналежної поведінки (або підозрами такого характеру);
- розробка процедур/керівних принципів, що описують, як муніципальна влада вирішує питання (підозри) щодо порушеннями доброчесності;
- організація регулярних зустрічей з конфіденційними радниками з професійної етики щодо питань, що стосуються доброчесності;
- надання підтримки та порад керівництву організації щодо доброчесності;
- створення регіональної мережі для обміну знаннями з колегами в сусідніх муніципалітетах;
- підготовка щорічних звітів про доброчесність.

59. У 2013 році муніципальна адміністрація прийняла процедурні правила для розгляду підозр у порушенні доброчесності.¹⁷ Метою регулювання було роз'яснення та забезпечення єдиного підходу у вирішенні порушень (підозр) доброчесності. Серед інших, ці процедурні правила встановили лінії та процедури звітності, які передбачають, що у випадку підозри у порушенні будь-якого типу доброчесності працівники можуть повідомити про це своєму безпосередньому керівникові, конфіденційному раднику з доброчесності чи Центру звітування щодо доброчесності.

60. Центр звітування щодо доброчесності складається з чотирьох працівників, один з яких є координатором з доброчесності. Його роль полягає в обробці звітів та наданні порад. Для подальшого сприяння процесу звітування також призначаються два конфіденційні радники з питань доброчесності. Один з них є внутрішнім, а другий — зовнішнім для організації. Зовнішній радник — колишній працівник, який добре знає організацію. Два радники регулярно зустрічаються з координатором з доброчесності та обговорюють питання доброчесності, хоча суть поточних розслідувань неналежної поведінки не обговорюється, а радники не беруть участі у таких розслідуваннях. Всі ці процедури впроваджені для забезпечення того, що будь-яку практику протегування чи корупції буде попереджено або буде виявлено на дуже ранньому етапі і буде вирішено належним чином.

5.3.2 Місто Амстердам, Нідерланди

61. Основними цілями Бюро доброчесності міста Амстердама є захист та сприяння культурі організаційної цілісності та етики. При цьому завданням Бюро є: проведення внутрішніх розслідувань, проведення аналізу ризиків та надання тренінгів та консультацій. У 2015 році до цих функцій було додано відбір зовнішніх сторін, з якими Амстердам займається або хоче займатися бізнесом.¹⁸

62. Діяльність бюро доброчесності здійснюється у чотирьох основних напрямках: розслідування; аналіз ризиків; перевірка, навчання та консультації, а також об'єднує у своїй структурі Центр звітності щодо порушення доброчесності та Центрального конфіденційного консультанта з доброчесності.

63. Центр звітності щодо порушення доброчесності є ключовим підрозділом, який підтримує роботу секції розслідування. Центр відкритий для співробітників адміністрації міста Амстердаму, його радників, приватних громадян та компаній. Його основна роль полягає в отриманні та

¹⁷ Для отримання додаткової інформації дивіться: Стаут А. (Stout A., 2016 рік) «An organisation with integrity: feasible or a question of ideals? On the design of the integrity position within the Hellevoetsluis municipal authority» у книзі Л. Губертса (L. Huberts) та А. Хукстра (A. Hoekstra) (ред.) «Integrity management in the public sector. The Dutch approach», BIOS, Нідерланди. Доступно за посиланням: http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/integrity_hoofdstuk_8.pdf

¹⁸ Для отримання додаткової інформації дивіться: «Integrity Part of day-to-day practice in the City of Amsterdam» у книзі Л. Губертса (L. Huberts) та А. Хукстра (A. Hoekstra) (ред.) «Integrity management in the public sector. The Dutch approach», BIOS, Нідерланди. Доступно за посиланням: http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/integrity_hoofdstuk_9.pdf

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

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

65. Місцеві конфіденційні радники діють як працівники, що надають інформацію, та консультанти. Вони вміють виявляти проблеми доброчесності та надавати консультації співробітникам, таким чином допомагаючи їм самостійно вирішувати проблеми доброчесності. Вони можуть вислухати і запропонувати підтримку у визначенні будь-яких подальших кроків.

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

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

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



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

6 Висновки та рекомендації щодо політики

68. Запобігання непотизму та іншим формам протегування у процедурах добору персоналу є ключовою передумовою для забезпечення вільного від корупції, ефективного та продуктивного місцевого врядування. Враховуючи різні адміністративні та культурні особливості кожного регіону/країни, політика щодо запобігання корупції повинна відображати специфічні ризики та уразливості кожної конкретної організації. Проте, незважаючи на різний контекст, умови працевлаштування та структурні системи, деякі уніфіковані стандарти запобігання неналежному впливу у процедурах добору та набору персоналу у національних, регіональних та місцевих державних структурах співіснують з належною практикою. Такі стандарти викладені в окремих політичних та законодавчих документах Ради Європи та ООН, найбільш важливими з яких є UNCAC та Типовий кодекс поведінки.

69. Місцеві та регіональні органи влади, які бажають рішуче протидіяти протегуванню при наборі персоналу та інших процесах роботи із кадровими ресурсами, повинні прагнути до розробки системного підходу, який ґрунтується на: виявленні можливих ризиків; створенні сильних механізмів запобігання; забезпеченні дотримання політики, звітуванні та призначенні санкцій за неналежну поведінку. Такий підхід може включати наступні кроки:

- Проведення аудиту етики/оцінки корупційних ризиків у процесі добору та відбору персоналу для виявлення недоліків та/або можливих прогалин між нормативними рамками та їх реалізацією. Аудит/оцінка повинні пропонувати можливі заходи з послаблення ризиків та повинні слугувати основою політики набору та відбору персоналу;
- Встановлення процесів набору та відбору персоналу на основі заслуг, які забезпечують рівний доступ/можливості для всіх зацікавлених заявників, оцінюють навички та знання осіб, і цінують етичну позицію/поведінку. Процес добору персоналу повинен бути прозорим і побудований таким чином, щоб найкращі кандидати були обрані на кожну конкретну посаду;
- Встановлення політики, яка гарантує уникнення будь-якого реального, сприйнятого або потенційного конфлікту інтересів у процедурах добору персоналу. Така політика повинна забезпечувати, щоб жодна державна посадова особа не брала участі у відборі та доборі будь-якого кандидата, з яким він/вона може перебувати у будь-якій формі стосунків, що може спричинити конфлікт інтересів;
- Створення структур, що підтримують добросовісність, такі як радники/консультанти/бюро добросовісності. Такі структури можуть надавати професійну консультацію керівництву та спрямовувати державних посадових осіб. Вони можуть бути використані як незалежні спостерігачі під час процесу відбору та/або як структури, відповідальні за моніторинг декларувань про конфлікт інтересів;
- Створення каналів звітності та прийняття керівних принципів для звітування про випадки (підозри) неналежної поведінки. Ці канали повинні бути добре рекламовані та відкриті для широкої громадськості та працівників місцевих та регіональних адміністрацій. Конфіденційність та анонімність доповідачів повинні бути гарантовані.

Деякі поради:

- ✓ Ключове значення має прийняття чіткої та всебічної політики щодо набору та відбору персоналу. Така політика (та її відповідні керівні настанови) повинна надавати прості посилання як на заявників, так і на персонал, що бере участь у найманні, і має вмістити поетапний опис всього процесу. Дуже важливо, щоб набір та добір персоналу були однозначними, прозорими для всіх зацікавлених сторін та проведені таким чином, щоб залучати найкращих кандидатів (для деяких практичних кроків див. Технічний посібник UNCAC);
- ✓ Належною практикою є зобов'язання всіх державних посадових осіб, які беруть участь у відборі

та доборі персоналу, підписувати декларацію, що підтверджує відсутність будь-яких нинішніх або минулих відносин та реальних або потенційних конфліктів інтересів з заявниками. Щоб уникнути непорозумінь щодо поняття конфлікту інтересів та його розмірів, може бути надано рекомендації або довідкові примітки;

✓ Залучення зовнішньої сторони (організації громадянського суспільства) до проведення аудитів етики та оцінки ризиків є належною практикою, яка продемонструє сильні організаційні зобов'язання та відкритість влади для отримання відгуків та пропозицій щодо політики.