

31-а СЕСІЯ

CG31(2016)06final
20 жовтня 2016 року

Запобігання корупції та пропагування громадської етики на місцевому й регіональному рівнях

Керівний комітет

Доповідач¹: Хервіг Ван Стаа, Австрія (R, EPP/CCE)

Резолюція 401 (2016)	2
Пояснювальна записка	5

Короткий виклад

Корупція, як і раніше, становить серйозну загрозу для місцевого і регіонального управління та демократії в Європі, яку терміново повинні вирішувати уряди й парламенти на всіх рівнях.

Цей звіт демонструє, що корупція проявляється в багатьох сферах, а саме в конфліктах інтересів і круговій поруці, підборі персоналу, державній закупівлі та у використанні адміністративних ресурсів у виборчих кампаніях, і вказує на те, що прозорість є ключовим механізмом у боротьбі з корупцією та в пропагуванні громадської етики.

Конгрес бере на себе зобов'язання розвивати свою боротьбу з корупцією на різних рівнях, шляхом розробки роботи в декількох тематичних доповідях, через перегляд Європейського кодексу поведінки 1999 року про політичну професійну етику місцевих і регіональних представників та шляхом продовження розвитку своєї співпраці в цій ділянці з місцевими та регіональними виборними представниками. Він також пропонує місцевим і регіональним органам влади та їхнім асоціаціям розробити свою власну антикорупційну політику й випрацювати програми безперервної підготовки виборних представників і державних посадових осіб.

1 М: Палата місцевих влад / Р: Палата регіонів
EPP/CCE: Група Європейської народної партії в Конгресі
СОЗ: Група соціалістів
НЛДГ: Незалежна ліберально-демократична група
ЄКР: Група європейських консерваторів та реформістів
НЗ: Не зареєстровані

РЕЗОЛЮЦІЯ²

1. Обираючи за тему у 2016 році проблему «Етика та прозорість на місцевому та регіональному рівнях», Конгрес визнає, що корупція продовжує становити серйозну загрозу для місцевого і регіонального управління та демократії в Європі, загрозу, яку терміново повинні вирішувати уряди й парламенти на всіх рівнях.
2. Разом зі зростанням рівня обізнаності громадськості з ризиками та масштабами корупції в місцевому та регіональному громадському житті, що є частково обумовленим швидкими темпами розвитку комунікацій, відбувається відповідне збільшення нетерпіння та нетерпимості за цієї ситуації. Громадяни зараз очікують від державних службовців більш високих стандартів непідкупності, а довіра до політиків та державних службовців залишається небезпечно низькою, загрожуючи демократичному процесу й заохочуючи приріст різних форм політичного екстремізму.
3. Корупція, яку характеризують як «багатоголового монстра», приймає багато форм, відтак для неї не може бути єдиної стратегії, яка вирішить разом всі проблеми. Боротьба з корупцією в усіх її формах повинна залишатися довготривалим пріоритетом місцевих та регіональних урядів і їхніх об'єднань. З цієї причини Конгрес пропонує дати відповідь на цей виклик із декількох фронтів, використовуючи весь арсенал своєї діяльності та інструментів.
4. Таким чином, Конгрес:
 - a. зважаючи на:
 - i. Резолюцію Конгресу 316 (2010) про права та обов'язки виборних представників на місцевому та регіональному рівнях: ризики корупції;
 - ii. Програму дій Ради Європи проти корупції, Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією Ради Європи (ETS № 173) та Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією Ради Європи (ETS № 174);
 - iii. Рекомендацію Парламентської асамблеї № 2019 та Резолюцію 1943 (2013) про корупцію як загрозу верховенству права;
 - b. приймає дорожню карту, додану до цієї резолюції;
 - c. рекомендує місцевим та регіональним органам влади:
 - i. розробити та опублікувати свої власні антикорупційні стратегії, беручи за основу керівні принципи й приклади належної практики, висвітлені Конгресом та іншими міжнародними органами;
 - ii. запровадити безперервні навчальні програми для виборних представників та державних посадових осіб для підвищення обізнаності про ризики корупції й стратегії для її подолання;
 - d. закликає асоціації місцевих і регіональних органів влади розробити власні антикорупційні стратегії та сприяти роботі Конгресу у цій сфері;
 - e. погоджується зміцнювати свою співпрацю та тісно працювати з її інституціональними партнерами у цій сфері, зокрема з Комітетом міністрів, Групою держав проти корупції (GRECO) та Комітетом регіонів;
 - f. пропонує боротьбу з корупцією як майбутню щорічну тему для Європейського тижня місцевої демократії.

² Обговорено та ухвалено Конгресом 19 жовтня 2016 року, 1 засідання (див. Документ CG31(2016)06final, доповідач: Хервіг Ван Стаа, Австрія (R, EPP/CSE).

Додаток: Дорожня карта діяльності із запобігання корупції та пропагування громадської етики на місцевому й регіональному рівнях

Конгрес

1. приймає на себе зобов'язання розвивати свою боротьбу з корупцією на декількох рівнях, шляхом розробки роботи в декількох тематичних доповідях, через перегляду Європейського кодексу поведінки 1999 року про політичну професійну етику місцевих і регіональних представників та шляхом продовження розвитку своєї співпраці в цій ділянці з місцевими та регіональними виборними представниками держав-членів Ради Європи та, якщо це буде необхідно та доречно, країнами, що підтримують політику добросусідства Ради Європи;
2. постановляє застосовувати ці стандарти до власних структур та продовжувати впроваджувати більшу прозорість у свою діяльність і процедури;

A Тематичні доповіді

3. доручає Керівному комітету скласти такі тематичні доповіді:

- i. Прозорість
- ii. Конфлікт інтересів та кругова порука
- iii. Захист інформаторів
- iv. Непотизм (набір персоналу)
- v. Державні закупівлі
- vi. Зловживання адміністративними ресурсами у виборчих кампаніях

i. Прозорість

4. Відкриті методи врядування є потужною зброєю в боротьбі з корупцією. Відкриття зустрічей, відкриття процесів прийняття рішень та надання інформації, документів і даних для громадського нагляду підвищує рівень громадської підзвітності та ефективного стримування зловживань політичним процесом. Розвиток інформаційних технологій значно розширив можливості й інструменти, доступні для надання уряду більшої прозорості, та знизив витрати. Місцеві та регіональні уряди повинні черпати натхнення з органів влади, які задають темп у цій сфері, щоб трансформувати власні процеси врядування.

ii. Конфлікт інтересів та кругова порука

5. Від виборних представників та державних посадових осіб вимагають і очікують надання пріоритету державній службі перед їхніми особистими інтересами. Тому існує необхідність у правилах та процедурах щодо конфлікту інтересів або в кодексах поведінки, щоб запобігти прийняттю рішень із боку представників та посадових осіб в таких умовах, які можна сприймати як ті, що порушують цей принцип. Ключовим інструментом обмеження таких ризиків є ведення реєстрів фінансових і нефінансових інтересів виборних представників та їхніх близьких членів сім'ї. У звіті буде розглянуто широкі розбіжності на практиці в цій сфері на місцевому рівні з метою встановлення деяких принципів належної практики.

iii. Захист інформаторів

6. Ризик корупції, як правило, зростає в разі відсутності підтримки та захисту інформування про правопорушення. Державні посадові особи мають доступ до інформації стосовно методів роботи на своїх робочих місцях, і часто вони першими розпізнають правопорушення. Проте ті, хто повідомляє про правопорушення такого характеру, можуть стати об'єктами залякування, переслідування, звільнення чи насильства з боку колег чи начальників. Відтак захист інформаторів необхідний для заохочення інформування про зловживання службовим становищем, шахрайство та корупцію. Цей звіт буде спиратися на рекомендацію Комітету міністрів «Захист інформаторів» від 2014 року та розглядати його застосування в місцевому й регіональному контексті.

iv. Непотизм

7. Непотизм, також відомий як «кумівство» та «протегування», передбачає прийняття на роботу або укладення контрактів на основі особистих зв'язків, а не заслуг. Він також пов'язаний із заступництвом, наприклад виплатою грошей тим, хто, можливо, посприяв в обранні цієї особи на посаду. Така практика здатна призвести до низького морального духу серед персоналу та до втрати ефективності через неможливість наймати найбільш компетентних працівників або укладати контракти з найбільш відповідними постачальниками. У деяких країнах непотизм

настільки глибоко закорінений у політичну культуру що його приймають за належне величезні верстви населення. У цьому звіті розглядатиметься коло стратегій, які було впроваджено європейськими місцевими урядами для боротьби з такою проблемою, із метою надання рекомендацій щодо належної практики.

v. Державні закупівлі

8. Корупція в державних закупівлях передбачає розподіл державних ресурсів на підставі особистої вигоди або вигоди третіх осіб, таких як політичні партії. Ризики корупції у цій сфері величезні, до того ж закупівлі на місцевому та регіональному рівнях становлять велику частку державних витрат. Стандарти та приклади належної практики вже використовують у багатьох країнах, але для забезпечення їхньої реалізації необхідна надійна нормативна база. Для боротьби з такою проблемою необхідний підхід із врахуванням багатьох стратегій, включно з належним навчанням персоналу, чітким регулюванням та повною прозорістю процесу закупівель.

vi. Зловживання адміністративними ресурсами у виборчих кампаніях

9. Неправочинне використання адміністративних ресурсів під час виборчого процесу охоплює незаконну або таку, що передбачає зловживання, поведінку з боку політиків і державних службовців, які використовують свої посади або зв'язки, аби впливати на результат виборів, а отже, підірвати справедливість виборів. Досвід спостереження за виборами з боку європейських органів, включно з Конгресом, демонструє, що така проблема залишається серйозною прогалиною в багатьох європейських країнах. У цьому звіті буде розглянуто застосування в місцевому та регіональному контексті «Спільних керівних принципів запобігання й реагування на неналежне використання адміністративних ресурсів» Венеціанської комісії/ОБСЄ 2016 року.

B Кодекс етичних норм

10. Європейський кодекс поведінки 1999 року щодо політичної доброчесності місцевих та регіональних представників вже давно слугує довідковим текстом для місцевих і регіональних органів влади Європи. Тепер його переглянуть та оновлять, аби розширити застосування цього документа на всіх місцевих і регіональних посадовців та врахувати події останніх 20 років у розумінні питань корупції та шляхів їхнього подолання.

C Заходи

11. Конгрес зобов'язується організувати такі заходи:

- i. Стратегії боротьби з корупцією на місцевому та регіональному рівнях. Спільна конференція з Комітетом регіонів (Брюссель, січень 2017 року).
- ii. Слухання з представниками молоді щодо ролі молоді в боротьбі з корупцією (дата і місце підлягає уточненню).
- iii. Конференція з оцінки, яку буде організовано восени 2017 року (дата та місце підлягає уточненню).

D Заходи щодо співпраці

12. Конгрес зобов'язується продовжувати роботу у сфері боротьби з корупцією та пропагування етики через свої заходи зі співпраці. У 2016 році в рамках своїх проектів у Вірменії, Грузії, Республіці Молдова та Україні буде організовано низку семінарів та тренінгів. У межах заходів, орієнтованих на молодих місцевих лідерів, мерів та місцевих радників, спеціальні сесії присвячуватимуть інструментам та передовим практикам, які можна використати для боротьби з корупцією і пропагування етики на місцевому рівні.

13. Для мерів із Вірменії, Грузії, Республіки Молдова та України, які брали участь у попередніх заходах проекту, буде запущено програму підтримки місцевих ініціатив із залученням навчальних заходів і фінансування. Їхні ініціативи спрямовуватимуться на підвищення прозорості та підзвітності місцевого уряду в цільових країнах шляхом впровадження нових інструментів і механізмів, що стосуються вищих стандартів етики та забезпечення сталого збору відгуків і громадського нагляду.

14. Секретаріат Конгресу працюватиме над розробкою методології для оцінки впливу своєї діяльності в довготерміновій перспективі.

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА³

Зміст

A	Вступ.....	5
B	Тематичний підхід до боротьби з корупцією.....	7
1.	Прозорість.....	7
2.	Конфлікти інтересів та кругова порука.....	8
3.	Захист інформаторів.....	9
4.	Непотизм (набір персоналу).....	10
6.	Зловживання адміністративними ресурсами у виборчих кампаніях.....	12
C	На шляху до нового кодексу етичних норм.....	13
D	Подолання корупції на місцях (співпраця).....	13
E	Висновки та рекомендації.....	14

Бібліографія

A Вступ

1. Чому боротьба з корупцією настільки важлива? У багатьох країнах Європи корупція продовжує залишатись величезною витратою державних коштів, що негативно впливає на якість та обсяг державних послуг.
2. Місцеві органи влади несуть відповідальність за значну частину державних витрат, і останніми роками все частіше залучають регіони до спільного фінансування й управління європейськими фондами. Як фонди, так і регіони збільшили свої бюджети й компетенції. Проте децентралізація може призвести до збільшення ризику незаконного використання державних коштів, якщо на місцевому та регіональному рівнях відсутні необхідні механізми аудиту та контролю.
3. Обов'язки та повноваження, надані місцевим і регіональним виборним органам влади, а також той факт, що місцеві уряди є основними роботодавцями та постачальниками послуг у багатьох містах і регіонах, становлять значний ризик корупції, кругової поруки та непотизму, а також зловживання державними коштами. Корупція є серйозною загрозою для місцевої демократії та часто використовується задля обґрунтування доцільності посилити централізацію та збільшити контроль із боку органів вищого рівня.
4. Відсутність довіри виборців до місцевих виборних представників та відповідна байдужість до політики може підірвати демократичну легітимність й авторитет. Із 43 країн-членів Ради Європи, що охоплені «Індексом сприйняття корупції» від організації «Transparency International» (рейтинг від 0 «сильно корумпована» до 100 «не корумпована»), лише 25 країн набрали більше ніж 50 балів^{4 5}.
5. Незважаючи на те, що розвиток нових технологій має великий потенціал для більш прозорого врядування, вони також сприяють підвищенню очікувань суспільства у цій сфері. Як відзначає «Transparency International», «хоча процеси децентралізації здатні допомогти зміцнити підзвітність, наблизивши владу до людей, децентралізація може також становити корупційні ризики, оскільки корупція є проблемою на всіх рівнях влади. Місцеві посадові особи можуть мати більший рівень власної зацікавленості на основі сімейних, дружніх та ділових зв'язків, які здатні впливати на процес прийняття рішень. Заробітна платня на місцевому рівні часто буває низькою, якщо порівнювати її із національним рівнем, а установи, призначені для притягнення місцевих державних службовців до відповідальності, не завжди відповідають вимогам»⁶.

³ Доповідач хотів би подякувати Франческо Мерлоні та Даніеле Девіду за їхню допомогу в підготовці цього звіту.

⁴ https://en.wikipedia.org/wiki/Corruption_Perceptions_Index#2015

⁵ Ці висновки також підтверджено корупційним рейтингом Світового аудиту демократії, консорціуму НУО – <http://www.worldaudit.org/corruption.htm>

⁶ http://www.transparency.org/whatwedo/activity/strengthening_local_government_integrity

6. Корупція у всіх її формах є тратою державних ресурсів, які спрямовані на забезпечення соціальних послуг та прав (Галтунг та ін., 2013). До такої трати належать не лише великомасштабні збитки від шахрайства з контрактами, від відкатів та незаконного привласнення державних коштів, витік коштів може також здійснюватися як неофіційна комісія за користування, як плата за прискорення процедури або навіть організація неробочого часу, коли послуг не виконують, оплата «з-під поли» (тобто невеликі хабарі), невихід на роботу, приватна перевага, яку отримують від різних типів членства або стосунків, або продаж документів, інформації чи даних. Уся така поведінка становить неналежне використання державних коштів задля власної вигоди, іншими словами, є формою корупції. Всі перелічені явища формують недовіру громадян до місцевих та регіональних державних установ через нездатність таких інституцій діяти незалежно та відповідати реальним інтересам і потребам своїх громад.

Визначення та вимір корупції

7. Важко обрати єдине визначення корупції, оскільки, як зазначають деякі вчені (Ваннучі, 2012), однакову поведінку можуть розглядати як корупцію в рамках конкретної правової бази або культурної традиції, але не в межах іншої, і тому немає єдиного, всеосяжного, загальноприйнятого визначення. Корупція охоплює безліч різноманітних видів поведінки з різними економічними чи соціальними наслідками, але завжди передбачає спотворення діяльності державного апарату, із тим аби воно відповідало приватним, а не суспільним інтересам.

8. Важко з'ясувати зв'язок між корупцією та децентралізованим урядом, оскільки існує безліч чинників, серед яких – соціальна, економічна й історична неоднорідність, яка існує на регіональному або місцевому рівні: наприклад, доходи громадян, якість управління, розмір і характеристики території. Щодо цього питання не існує емпіричних досліджень, даних та інформації.

9. Незважаючи на це, в академічних дослідженнях та у звітах НУО існує широкий консенсус щодо того, що корупція є однією з найактуальніших проблем державної політики, із якими зіштовхуються уряди різних рівнів усіх регіонів і країн, з огляду на її корумпований вплив на довіру громадськості, а також на якість й ефективність влади. Проте існує також незначний консенсус щодо того, як варто вимірювати таке явище та які відповідні інструменти для цього використовувати. Як зазначили деякі дослідники, спроба вимірювати корупцію — «болюче питання» (Хейвуд, 2014). А разом із тим цю проблему належить вирішити, якщо владі вдасться розробити ефективні антикорупційні політики. На міжнародному рівні ми бачимо різні спроби запровадити систему для вимірювання корупції, зокрема систему, яка базується на сприйнятті з боку громадян чи організацій через міжнаціональні показники, взяті з низки досліджень та експертних оцінок, тобто йдеться про виміри на основі сприйняття. Незважаючи на важливість цієї системи вимірювань, сприйняття корупції зазнають впливу від тісного зв'язку з поведінкою урядів чи адміністрацій, від тлумачень медіа та соціальних структур. З огляду на такі причини, широко визнано, що такі виміри дають недосконалі показники фактичного рівня корупції та можуть мати різні результати, якщо застосовувати їх у різних регіонах або на різних територіях.

10. Останніми роками багато європейських країн запровадило нову національну політику запобігання та боротьби з корупцією за допомогою міжнародних неурядових організацій та міжнародних урядових структур, таких як Група держав проти корупції (GRECO). Хоча цей підхід має певні переваги з точки зору гармонізації політики та полегшення її виконання, існує також ризик того, що така політика зменшить автономію й незалежність регіональних та місцевих урядів у вживанні заходів, спрямованих на їхні конкретні контексти. Іншим важливим результатом цих міжнародних заходів є створення національних антикорупційних органів із різними видами правового статусу або організацій. Як правило, органи боротьби з корупцією діють на національному рівні та мають повноваження щодо моніторингу й перевірки виконання антикорупційного законодавства.

11. Труднощі з узгодженням спільного визначення корупції разом із проблемами формування надійної основи для її вимірювання можуть призвести до переключення процесу децентралізації та зменшення автономії регіональних та місцевих урядів. Конгрес через свої дослідження, доповіді та дебати може сприяти кращому розумінню зв'язку між регіональними та місцевими урядами й корупцією. Це може стати першим кроком у розробці набору показників та в обміні наборами даних та інформацією про корупцію на регіональному й місцевому рівнях.

12. За останні двадцять років політика боротьби з корупцією дотримувалася двох різних стратегій. По-перше, боротьба з корупцією базується на стратегії репресії, яка використовує пенітенціарну та судову систему. Скрізь у Європі ми спостерігає зміцнення категорій, що стосуються як кримінального злочину, так і покарань, які висувають. Репресії проти корупції залишаються одним із найбільш сприятливих шляхів боротьби з корупцією, однак проблема фактичних репресій полягає в тому, що такі заходи важко здійснити, особливо коли корупційну поведінку складно визначити або довести до суду.

13. З цих причин формування надійної антикорупційної політики лише щодо кримінальних покарань є недостатнім заходом, особливо коли йдеться про регіональні та місцеві уряди, де корупція може бути широко розповсюджена та невловима, і нам радше потрібна надійна стратегія запобігання корупції та зловживанням або незаконній поведінці. Важливим є прийняття широкого кола організаційних рішень, спрямованих на зменшення ризику корупції. Поміж іншими можна згадати такі рішення: перегляд виконання процедур державних закупівель (скорочення терміну укладання, спрощення участі та контролю з боку громадян), перегляд внутрішнього контролю та ротаций посадових осіб, особливо в адміністративному секторі, який перебуває в зоні особливого ризику.

14. Як правило, профілактика такого ґатунку йде паралельно з організаційними та процедурними стратегіями профілактики. Необхідно здійснити низку заходів, щоб зменшити ризик прийняття рішень усупереч суспільним інтересам і забезпечити їхню сумісність із статусом державних службовців, керівників та губернаторів. Мета полягає в тому, щоб уникнути ризику того, що державний службовець приймає рішення або бере участь у прийнятті рішення під неналежним впливом або тиском, або ще гірше – в умовах конфлікту інтересів між публічними й приватними інтересами. Щоб запобігти доступу до прийняття рішень таких людей, яких вважають недостойними, і забезпечити неупередженість прийняття рішень щодо громадських інтересів, важливо вживати заходів для посилення доброчесності й громадської моралі політичних керівників та губернаторів, а також державних службовців.

В Тематичний підхід до боротьби з корупцією

15. Цей звіт базується на огляді літератури попередніх доповідей Конгресу, ОЕСР, ЄС та наукових праць про проблеми запобігання корупції та пропагування суспільної етики на місцевому й регіональному рівнях. Різні аспекти цього питання підсумовано в шести основних темах, що дають змогу провести порівняння між країнами та визначати подальші керунки осмислення:

1. Прозорість
2. Конфлікт інтересів та кругова порука
3. Захист інформаторів
4. Непотизм (набір персоналу)
5. Державні закупівлі
6. Зловживання адміністративними ресурсами у виборчих кампаніях

1. Прозорість

16. Прозорість є однією з найважливіших стратегій запобігання корупції та пропагування суспільної етики на місцевому й регіональному рівнях, оскільки вона дає змогу громадянам брати участь у діяльності місцевого уряду та контролювати її. Якщо регіональні та місцеві уряди розкриватимуть важливі аспекти своєї організації і діяльності, такі як інформація, правила, плани, бюджети та результати, реалізувати корупційні схеми буде складно. У цьому контексті прозорість є важливим інструментом, навіть передумовою для забезпечення рівня доброчесності та підзвітності урядів на регіональному й місцевому рівнях, її потрібно розглядати як спосіб посилення демократичного контролю громадян та підвищення довіри до уряду.

17. Для того аби прозорість давала результати, громадяни повинні мати змогу не тільки отримувати доступ до інформації, а й розуміти цю інформацію. Розкриття громадськими організаціями інформації про свої операції, процедури та процеси прийняття рішень є недостатнім заходом (Вонг і Велч, 2004), до цього вони ще й повинні розкривати інформацію таким чином, щоб допомогти громадянам зрозуміти організацію та механізми використання державної влади й ресурсів (Понті, 2011; Мерлоні, 2008).

18. У цьому контексті політики та державні управлінці відіграють основну роль у впровадженні заходів та механізмів, необхідних для просунення повсякденної прозорості. Спроможність досягнути адекватного рівня прозорості багато в чому залежить від можливостей державних управлінців

керувати та здійснювати процедури прозорості й розвивати культуру прозорості в державному секторі. Громадський сектор повинен вміти реагувати на попит громадян та громадянського суспільства на інформацію, не чекаючи конкретних запитів громадян або судових рішень.

19. Кожен громадянин повинен мати право доступу до інформації державних адміністрацій, і це право може бути обмежене лише за дуже специфічних обставин. Обмеження мають бути пропорційними та обґрунтованими, як-от у випадках конфіденційності чи особливих суспільних інтересів, визначених законом. Право на доступ є передумовою права знати і основною рисою громадянства. У багатьох країнах доступ до публічної інформації став фундаментальним правом (де-Файн Ліхт, 2011), закріпленим у конституції, або етичною цінністю, визначеною сучасною державною адміністрацією (Мерлоні, 2008). Отже, прозорість як засіб пропагувати залучення громадян та їхньої участі через урядування, орієнтоване на громадян, може призвести до появи «інформованого громадянина, здатного брати участь у політичному дискурсі та формувати майбутні напрямки уряду».

20. Іншим способом гарантувати поінформованість громадян є публікація або розповсюдження інформації й даних про керування через інституційні веб-сайти. ІКТ, приділяючи особливу увагу відкритим даним та веб-сайтам державних установ, відіграють важливу роль і мають потенціал для створення нових форм діалогу та неформальної взаємодії, наприклад, шляхом використання соціальних мереж, які дозволяють більш активно залучати громадян та стимулювати їхню участь у питаннях, які безпосередньо впливатимуть на них (Піна, Торрес та Ройо, 2010).

21. Важливе питання в контексті прозорості полягає в тому, аби якість та своєчасність інформації зробити якомога прозорішими. Інформація, розкрита або опублікована, повинна бути достовірною, своєчасною та корисною, а також наданою в доступному або машиночитаному форматі. Регіональні й місцеві уряди мають запровадити процедури, щоб забезпечити достовірність та якість документів й інформації за допомогою ефективної процедури звітування.

22. Є вже багато прикладів того, що регіональні та місцеві уряди запроваджують нові механізми, спрямовані на посилення прозорості в процесі прийняття рішень та політики з метою підвищення якості та легітимності рішень. Така практика свідчить про те, що прозорість може сприяти активному громадянству через форми управління із більшою залученістю, що відтак надасть громадянам ширші можливості для участі в прийнятті політичних рішень та спільній розробці, спільному виробництві й спільному забезпеченні державних послуг (Стіверс, 2008). Більший рівень прозорості здатен позитивно впливати на посилення підзвітності уряду перед своїми громадянами та сприяти підвищенню якості рішень та врядування (Гуд, Гелд, 2006; Бауер, Граїмс, 2014). Важливість прозорості як інструмента запобігання корупції та пропагування суспільної етики виправдовує розробку міжнародних інструментів моніторингу щодо такого питання в рамках спільних та колективних цінностей зі метою кращого розуміння корупції й отримання даних та інформації про неї.

2 Конфлікти інтересів та кругова порука

23. Зважаючи на близькість децентралізованих урядів до громадян та на те, що існують тісні зв'язки між ключовими суб'єктами цих урядів і можливими джерелами корупції, конфлікти інтересів у регіональному та місцевому уряді є достатньо звичним явищем. Ключовим суб'єктам у регіональних та місцевих урядах часто не вистачає відповідних інструментів, засобів і стимулів для боротьби з таким видом корупції.

24. Одним із найважливіших способів запобігання виникненню конфлікту інтересів є регулювання правового статусу керівників та виборних представників. Такий тип регулювання може вводити певний ступінь однорідності на національному рівні. Він повинен визначати умови доступу до державної установи (несумісність і неприйнятність) та зобов'язання утримуватися від прийняття рішення в разі особистих або приватних інтересів, які можуть вплинути (або які сприйматимуть як такі, що здатні вплинути) на службові обов'язки. Регіональні та місцеві уряди повинні чітко визначити, хто підлягає під дію конфлікту інтересів. У цьому контексті особливу увагу потрібно звертати на політично обраних посадових осіб та працівників, які працюють за контрактами на посадах у державному секторі, а також на керівників, які працюють на підприємствах чи установах, що належать регіональним і місцевим урядам. Деякими важливими інструментами вирішення конфлікту інтересів є кодекси поведінки чи кодекси етичних норм, які мають різний ступінь правового статусу та можуть мати юридичні, дисциплінарні та політичні наслідки.

25. З цієї точки зору надійною стратегією може стати прагнення створити європейський правовий статус для регіональних та місцевих управлінців, визначивши загальну й спільну структуру правил через Кодекс поведінки. Такий кодекс був би важливим інструментом для побудови спільної

наскрізної культури в запобіганні корупції. Проте для того, щоб такий інструмент був ефективним, потрібно подбати про систему моніторингу, звернути особливу увагу на застосування Кодексу та розширення повноважень керівників щодо цього питання.

26. Іншим інструментом уникнення можливих конфліктів інтересів із боку згаданих вище категорій є декларування особистих інтересів. Такі декларації повинні охоплювати діяльність, оплачувану або неоплачувану, чи прийняття посад або функцій за межами офіційної зайнятості на державній службі, що може вплинути на громадську роль відповідних осіб. Окрім того, державні службовці повинні задекларувати будь-яке членство в організаціях або політичних партіях, яке здатне послабити належне виконання їхніх обов'язків як державних службовців. Декларація інтересів як інструмент уникнення (потенційних) конфліктів інтересів повинна бути прозорою та доступною для громадськості як форма прямого контролю з боку громадян і запобігання можливій неетичній поведінці, таку декларацію до того ж необхідно регулярно оновлювати. Декларації про конфлікт інтересів мають бути конкретно визначені законом та служити для виявлення й захисту від феномена «обертювих дверей», а отже, запобігати зловживанню посадою чи владою з боку тих, хто здатен використовувати свій вплив під час роботи на посаді для формування політики або налагодження відносин з компаніями, які в подальшому можуть принести їм користь. Таким чином, важливо перевірити не тільки попередні інтереси, а й інтереси державних службовців після їхнього звільнення з державної посади (тобто міграція державних посадових осіб у приватний сектор).

3 Захист інформаторів

27. Захист інформаторів є невід'ємною частиною для забезпечення прозорості, просування доброчесності та запобігання корупції. Деякі випадки демонструють, що корупція, шахрайство та неправочинні дії, а також порушення етичних правил чи кодексів поведінки частіше трапляються в організаціях, які є закритими й засекреченими. У багатьох випадках працівники будуть знати про неправочинні дії чи правопорушення, але не матимуть змоги нічого сказати через побоювання репресій, через хвилювання щодо дій, які нібито суперечать культурі організації, з огляду на ризик маргіналізації або через відсутність впевненості в тому, що таке питання розглядатимуть серйозно або вивчатимуть із залученням належних інструментів. Негативні наслідки є далекосяжними для обох організацій та суспільства в цілому. Сильна та ефективна політика захисту інформаторів у середовищі працівникам, які повідомляють про корупцію, шахрайство чи правопорушення, може стати важливим інструментом боротьби з корупцією в регіональних та місцевих урядах.

28. Цей вид захисту належить надавати в разі розкриття, зробленого з обґрунтованим усвідомленням того, що інформація є правдивою, деталізованою та актуальною для справи на час розкриття інформації. Система захисту може поширюватися й на тих, хто робить неточне чи хибне розкриття інформації, якщо такі особи насправді помиляються у своїх свідченнях.

29. Система захисту інформаторів повинна зберігати конфіденційність та ідентичність інформатора, яку можливо розкрити лише за явної згоди такої особи. Повний захист варто надавати тому, хто повідомив інформацію анонімно, а потім його було ідентифіковано без його явної згоди. Система захисту повинна бути також визначена для тих інформаторів, життя чи безпека яких (а також життя чи безпека їхніх членів сім'ї) перебуває під загрозою. Така настанова особливо важлива на регіональному та місцевому рівнях, де зв'язки є більш тісними, ніж на національному рівні, і для таких заходів захисту потрібно передбачити належні ресурси.

30. Існує дві можливі форми звітності. Перша і простіша форма – це звітування на робочому місці, надання інформації керівникам високого рівня або обраним управлінцям. У таких випадках внутрішні правила чи кодекси поведінки повинні бути чіткими та прозорими, здатними забезпечити конфіденційність та анонімність, а також визначати процедури незалежного й своєчасного розслідування інформації, яку розголошено.

31. Друга система звітності полягає у зверненні до відповідних регуляторних установ та органів для подальшої діяльності, коригувальних дій та/або реформ у сфері політики. Часто, особливо коли йдеться про місцевий рівень, де організації є меншими, важко гарантувати конфіденційність інформаторів та звітування на робочому місці може здатися особливо ризикованим. З цієї причини важливо мати інформаційний орган чи установу, здатну захищати особу інформатора, наприклад Національні антикорупційні органи. Такі канали можуть охоплювати регуляторну установу, правоохоронні органи або національні та регіональні агентства розслідування чи спеціалізовані установи, створені для отримання такої інформації, скажімо, спеціальну гарячу лінію. Крім того, органи боротьби з корупцією можуть відігравати важливу роль у визначенні інструментів, доступних персоналу в регіональних та місцевих адміністраціях, як-от телефонна служба консультування, у

перевірці кодексів поведінки чи контрольно-правового відділу та створенні внутрішніх чи зовнішніх офісів уповноваженого з прав людини.

32. Система захисту інформаторів вимагає наявності організації чи установи, яка здатна отримувати інформацію від інформаторів та захищати їх. З цієї причини важливо забезпечити комплексне навчання державних службовців регіональних та місцевих урядів, керівників та управлінців щодо важливості інформування як інструмента боротьби з корупцією. Для того щоб уникнути санкцій або покарань проти інформаторів та посилити захист таких осіб, управлінець повинен чітко та переконливо продемонструвати, що будь-які заходи, вжиті проти працівника, жодним чином не пов'язані з розкриттям інформатора та не мають на меті розкрити інформатора. Повний набір засобів правового захисту повинен передбачати всі прямі або непрямі, теперішні або майбутні наслідки будь-яких репресій, із метою забезпечення цілковитого захисту інформатора. Такий набір має охоплювати забезпечувальні заходи, юридичні та посередницькі збори, переведення в новий департамент, адміністрацію або наглядовий орган, компенсацію втраченого минулого, теперішнього і майбутнього заробітку та статус і компенсацію морального збитку.

4. Непотизм (набір персоналу)

33. Непотизм або протегування – це складне явище, яке передбачає зловживання правом дії на розсуд чи незаконною поведінкою. Особливістю непотизму є те, що таке явище не зумовлене прямим інтересом посадової особи, а скоріше стосується інтересу когось, пов'язаного з посадовою особою, через членство в сім'ї, асоціації, профспілці, політичній партії або через інші економічні чи соціальні відносини. Як правило, коли ми говоримо про непотизм, ми маємо на увазі конкретну дію, таку як підкуп посадових осіб для найму когось.

34. Непотизм може призвести до неефективності з двох причин. По-перше, він становить «витік» ресурсів, оскільки адміністрація не може набирати та наймати найкращих людей із відповідними можливостями, що призводить до зниження якості державних послуг. По-друге, непотизм та зловживання найманням персоналу формують атмосферу втрати довіри до державної адміністрації, внаслідок чого найкращі випускники вирішують не будувати кар'єри в державному секторі, віддаючи перевагу іншим шляхам облаштування кар'єри. Таким чином, якість державного управління зазнає двох серйозних збитків унаслідок зловживань або незаконних процедур наймання. Цей неефективний та незаконний підбір персоналу створює сприятливий ґрунт для корупції, переспрямовуючи вже дефіцитні ресурси державної служби, і може призвести до зачарованого кола, за якого така поведінка відтворюватиметься під час наступного набору персоналу.

35. З метою збереження неупередженості в наданні послуг та застосуванні правил державні службовці регіональних або місцевих адміністрацій не повинні мати можливості наймати або впливати на наймання родичів чи партнерів на роботу в місцевому уряді або відділі, де вони працюють.

36. Єдиний спосіб уникнути шкоди, спричиненої непотизмом, полягає в тому, аби державні службовці або політичні управлінці не мали повноважень щодо будь-якого контракту, який міг би допомогти родичеві чи партнерові. Процедури набору персоналу повинні регулюватися кодексом поведінки та характеризуватися незалежністю, неупередженістю й прозорістю, щоб звести до мінімуму будь-який вплив, який державні службовці та політики можуть мати на процедури найму.

37. Тим не менше, двоє або більше осіб, які мають особисті стосунки (члени сім'ї чи партнери) усе ще можуть працювати в тій же адміністрації; така ситуація є звичним явищем на місцевому рівні. У таких випадках положення та законодавство повинні забезпечувати, щоб вони не працювали на одній гілці влади і щоб стосунки між ними не надто впливали на їхню роботу.

5. Державні закупівлі

38. Державні закупівлі стосуються адміністративного процесу, через який державні адміністрації, такі як регіональні або місцеві адміністрації, здійснюють закупівлю робіт, товарів або послуг приватних компаній. На регіональному та місцевому рівні запобігання корупції в процесах державних закупівель залишається однією з найважливіших і найскладніших сфер політики антикорупційної діяльності. Цей аспект є важливим, позаяк державні закупівлі складають значну і щораз більшу частку державних витрат у всій Європі, від 15% до 30% від національного ВВП, а також через те що ця ділянка зазнає значних змін унаслідок аутсорсингу та все активнішого використання державно-приватного партнерства на придбання послуг, робіт і товарів. У багатьох секторах, таких як енергетика, транспорт, управління відходами, соціальний захист та надання

10/15

медичних або освітніх послуг, регіональні та місцеві адміністрації є основними покупцями й основними постачальниками послуг для громадян.

39. Прозорі, чесні та конкурентоспроможні державні закупівлі в різних країнах можуть формувати ділові можливості, стимулювати економічне зростання та створювати робочі місця. А, проте, на процесах державних закупівель на регіональному та місцевому рівнях часто позначаються чинники, які можуть мати негативний економічний та соціальний вплив та збільшувати ризики корупції. Державні адміністрації здатні бути більш ефективними та продуктивними, а також більш відкритими до громадян і бізнесу, якщо переосмислять увесь підхід до закупівель, підвищать професіоналізм державних службовців, використовуватимуть ІКТ із метою одержання переваг від цифрової революції та спростять процеси. Це є особливо важливим, тому що компанії часто мають кращі ресурси та обладнання, ніж регіональні й місцеві адміністрації. З одного боку, така проблема ускладнюється тим, що регіональні та місцеві уряди мають слабкі фінансові ресурси, відтак вони можуть не бажати або бути не в змозі виділити ресурси для посилення функцій допоміжного офісу, скажімо, укладаючи контракти або виплачуючи високі заробітні платні професіоналам, які перебувають на умовах аутсорсингу, таких як юристи та консультанти. З іншого боку, у разі державної служби здатність громадськості залучати постачальників послуг до відповідальності часто суттєво знижується, коли послуги передають на аутсорсинг. Тому політика щодо закупівель повинна бути спрямована на мінімізацію корупційних ризиків та максимізацію можливості для реалізації економічних, соціальних, екологічних і політичних переваг регіональних та місцевих державних закупівель.

40. Корупція в державних закупівлях може відбуватися на будь-якому етапі процесу та за допомогою різних механізмів або інструментів. З цієї причини важко визначити основні сфери корупції в державних закупівлях, оскільки вони здатні змінюватись залежно від процедурних правил та неоднорідності регіональних і місцевих урядів у різних країнах.

41. Адміністративні процеси та процедури прийняття рішень повинні відповідати тим правилам, які встановлено законом і які мають обмежувати можливості дискреційного прийняття рішень. Регіональним та місцевим урядам належить запроваджувати й проводити тренінги щодо кодексу поведінки, який зобов'язує державного замовника та його працівників проводити жорстку антикорупційну політику. Як спосіб дотримання принципу доброчесності, кодекси поведінки повинні включати зобов'язання щодо доброчесності та етичної поведінки, включно з обов'язком утримуватися від змовницької практики давати чи приймати хабарі та вдаватися до спрощених платежів, а також уникати механізму «оберткових дверей». Як ми вже писали, кодекс поведінки повинен визначати правила проти конфлікту інтересів та вимагати розкриття інформації державним управлінцям, які беруть участь у процесі прийняття рішень. З організаційної точки зору, органи державної влади мають бути організовані таким чином, щоб здійснювати ротацію персоналу на важливих посадах (як-от керівники, що приймають рішення).

42. Прозорість є важливим інструментом запобігання корупції в процесі державних закупівель, за винятком коли інформацію захищено законом, скажімо, у разі конфіденційності чи наявності комерційної інформації. У таких випадках, щоб запобігти можливому зловживанню, необхідно запровадити суворе антикорупційне законодавство. Прозорість у процесі державних закупівель також доцільно застосовувати до критеріїв відбору й технічних характеристик процесу. Участь організацій та асоціацій громадянського суспільства завдяки ІКТ та електронним закупівлям як незалежних спостерігачів, що здійснюють нагляд за всіма етапами процесу закупівель, може запобігти негативним наслідкам, що спонукатиме управлінців двічі подумати перед тим, як вдатися до маніпулювання або зловживання процесом укладення контрактів, коли існує ймовірність того, що таку поведінку виявлять і їхню репутацію та кар'єру може бути знищено.

43. Адміністративні посади, особливо посади, що мають повноваження приймати рішення, повинні бути заповнені й мати обов'язки на підставі здібностей, навичок та таланту, а не на основі попередніх адміністративних функцій, сімейних зв'язків чи політичного впливу. Персонал, який бере участь у процесі державних закупівель або має повноваженнями щодо прийняття рішень, повинен отримувати адекватну винагороду, що дозволить залучати висококваліфікованих фахівців, а постійна підготовка повинна бути доступною для посилення здібностей та підвищення кваліфікації фахівців у сфері контрактів.

44. Важливо мати незалежний аудиторський процес, який охоплює не тільки фінансові дані, але й здійснення процесу закупівель та виконання контракту. Незалежна аудиторська установа, яка володіє відповідною експертизою, у розпорядженні регіональних та місцевих органів влади також може слугувати їхнім захистом від можливих економічних скорочень та занадто посиленої централізації влади. Аудиторські органи повинні аналізувати інформацію та дані різних контрактів, щоб розрізнити шаблони або інші зловживання. Захисту інформаторів як формі внутрішнього

контролю належить приділяти особливу увагу, оскільки саме інсайдери мають доступ до відповідної інформації та знають, коли щось намагаються покрити.

6. Зловживання адміністративними ресурсами у виборчих кампаніях

45. Неналежне використання адміністративних ресурсів на різних етапах виборчого процесу на регіональному та місцевому рівнях широко визнають неправочинною поведінкою або такою поведінкою, що передбачає зловживання з боку державних службовців, чинних політичних кандидатів або партій із метою використовувати свої публічні посади або зв'язки в державних установах задля впливу на результат виборів та, таким чином, підривати застосування права голосу шляхом штучних та необґрунтованих обмежень. Протягом останніх 20 років у Європі можна спостерігати стабільний прогрес у зміцненні практики проведення регіональних та місцевих виборів через розроблені міжнародні обов'язкові документи та м'які норми права, через процес спостереження та моніторингу з боку міжнародних і неурядових організацій.

46. Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія) випустила кілька довідкових документів щодо цього питання, розпочавши передусім із «Доповіді про неналежне використання адміністративних ресурсів під час виборчих процесів», прийнятої у 2013 році. Зовсім нещодавно, у 2016 році, Венеціанська комісія та Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини прийняли «Спільні керівні принципи запобігання та реагування на неналежне використання адміністративних ресурсів». Ці керівні принципи є результатом більш ніж 20-річного спостереження за виборами в Європі та спрямовані на запобігання конкретних заходів щодо запобігання та протидії неналежному використанню адміністративних ресурсів під час виборчих процесів. Вони визначають неналежне використання адміністративних ресурсів як використання обладнання (телефонів, транспортних засобів, приміщень для переговорів тощо) або доступ до людських чи фінансових ресурсів (державних службовців, посадових осіб, бюджетів...) у територіальних та місцевих державних установах із метою пропагування кампаній політичних діячів. Неналежне використання також може бути пов'язане з нерівним доступом до засобів масової інформації.

47. Таке неналежне використання або зловживання шкодить можливості рівної конкуренції між владою та опозицією. Ще більш серйозним фактом є повідомлення про проникнення нелегальних коштів у політику, яке пов'язують, наприклад, із іноземними джерелами та організованою злочинністю. Регіональні та місцеві органи влади іноді використовують свої адміністративні можливості, аби створити переваги у виборчих кампаніях для певних політичних сил, а також для чинення тиску на небажаних учасників виборів. Такі зловживання призводять до нерівності між кандидатами, зокрема між державними чиновниками та іншими політичними партіями або кандидатами.

48. З цієї точки зору варто чітко розмежовувати використання та неналежне використання адміністративних ресурсів. Використання ресурсів має бути дозволеним та регулюватися законом. Воно повинно означати законні можливості використання адміністративних ресурсів під час виборчих процесів для належного функціонування установ і передбачати, що таке використання не призначене для цілей агітації, а навпаки, гарантує неупередженість і рівну можливість конкуренції між кандидатами. Багато виборчих систем дозволяє кандидатам використовувати бюджетні кошти для фінансування своїх кампаній за принципом неупередженості та рівного доступу. Навпаки, неналежне використання адміністративних ресурсів має зазнавати санкцій згідно із законом, щоб було передбачено покарання за неправочинне використання державних ресурсів із боку державних службовців, політичних кандидатів та політичних партій, які послуговуються своїми офіційними посадами або зв'язками з національними, регіональними або місцевими державними установами, щоб впливати на результат виборів.

49. Для того аби запобігти неналежному використанню чи зловживанню адміністративними ресурсами, потрібна сильна та оперативна правова основа. Вона може включати офіційну конституційну або законодавчу базу на національному рівні, тоді як інші елементи можуть бути закріплені за допомогою кодексів етики або регіональних і місцевих нормативно-правових актів, із метою зміцнити етичні стандарти, пов'язані з виборчими процесами державних органів влади та діями вибраних державних службовців, особливо під час проведення агітації.

50. Необхідні умови належить встановити для спостереження за виборами з боку громадських об'єднань, міжнародних та неурядових організацій. Втручання чиновників та інституцій виконавчої влади в процес проведення виборів має стати рідкою неможливою та зазнавати жорстких покарань за зловживання службовими перевагами під час виборів.

51. Іншим фактором ризику є відсутність прозорості у фінансуванні виборчих фондів партій та кандидатів, а така обставина здатна призвести до непрозорості виборчого процесу. Така непрозорість може бути посилена завдяки використанню коштів, пов'язаних із політичними партіями, які мають значну частку партійних фондів, але інформації про джерела фінансування таких партій не публікують. Через такі причини має існувати більш жорсткий контроль за діяльністю таких виборчих кампаній, які фінансовано та організовано за межами виборчих фондів, скажімо, завдяки використанню адміністративних ресурсів та через нерівний доступ до засобів масової інформації, а також через публікацію інформації про джерела фінансування виборчих фондів.

С На шляху до нового кодексу етичних норм

52. Європейський Кодекс поведінки щодо політичної доброчесності місцевих та регіональних представників був прийнятий на шостому пленарному засіданні Конгресу в 1999 році, і з того часу він став довідковим текстом Конгресу з метою сприяння публічній етиці. Проте боротьба з корупцією значно змінилася упродовж 20 років із моменту складання цього тексту. Дебати в Конгресі підкреслили необхідність перегляду та оновлення цього тексту й продовження його застосування для всіх місцевих та регіональних посадовців.

53. У переглянутому Кодексі поведінки варто визначити загальну структуру зобов'язань державних службовців та губернаторів, які повинні бути доповнені національними кодексами поведінки й регіональними та місцевими кодексами поведінки на основі місцевих умов і вимог. Найважливішим аспектом є те, що цей рух «зверху вниз» повинен стати основою мінімальної етичної інфраструктури правил, інструментів, обов'язків, санкцій та механізмів підзвітності, спрямованих на запобігання й боротьбу з корупцією.

54. Разом ці різні кодекси поведінки можуть прокласти шлях до формулювання міцного європейського юридичного статусу державних службовців, керівників та губернаторів. Мета полягає в посиленні неупередженості державних службовців та сприянні моральності державної служби відповідно до принципів лояльності, старанності, неупередженості й винятковості, які потім повинні доповнюватися специфічними обов'язками й вимогами окремих регіональних та місцевих адміністрацій.

55. Для вирішення питань, викладених у попередньому розділі, необхідна відповідна серія інструментів та механізмів, які підтримують і зміцнюють один одного, працюючи разом задля сприяння неупередженості та моральності державної служби.

56. Під час розгляду Кодексу поведінки необхідно провести дві лінії відображення. По-перше, переглянути та налагодити наявні механізми й інструменти. По-друге, вивчити нові проблеми та нові інструменти для вирішення таких проблем, такі як нові можливості прозорості через ІКТ та відкриті дані або захист інформаторів.

57. З огляду на це, новий кодекс поведінки не повинен стосуватися лише політичних та адміністративних виборчих керівників, але також державних службовців й адміністративних управлінців. Окрім того, документ має звертати особливу увагу на зв'язок між публічними обов'язками й покараннями і, як наслідок, на посилення механізмів громадської підзвітності, за умови, що згідно із внутрішньою дисциплінарною системою державні чиновники та виборні представники повинні нести відповідальність за будь-яке порушення кодексу поведінки. Особливий акцент належить зробити на етапах прийняття та подальшої реалізації, забезпечуючи певну свободу дій та автономію адаптації кодексу поведінки до умов регіональних і місцевих адміністрацій та установ. Необхідно також звернути увагу на систему розширення можливостей та системи моніторингу з боку груп громадянського суспільства, неурядових організацій та національних або наднаціональних органів, таких як Конгрес або Національна антикорупційна влада.

58. Проблема запобігання корупції та боротьби з нею, а також питання відновлення суспільної етики вимагають значних інвестицій у політичну та адміністративну спроможність керівництва на регіональному й місцевому рівнях. В інакшому разі існує ризик простого формального дотримання Кодексу та мінімальної реалізації шляхом розробки формальних планів й адміністративних програм. З цієї причини важливо не лише розробити правила, а й глибоко усвідомити важливість побудови культури громадської моралі.

Д Подолання корупції на місцях (співпраця)

59. Діяльність Конгресу в боротьбі з корупцією не обмежується її статутною діяльністю, такою як дебати на пленарних засіданнях, а також доповіді, резолюції та рекомендації, підготовлені її

комітетами. Конгрес є все більш важливим суб'єктом організації діяльності в конкретних державах-членах, спрямованим на зміцнення місцевої і регіональної демократії та надання допомоги в реалізації її стандартів.

60. Діяльність Конгресу щодо співпраці буде спрямована на боротьбу з корупцією та на пропагування етики, а отже, активно сприятиме реалізації стратегії. З 2014 року діяльність Конгресу в цих сферах охоплювала 193 молодих місцевих лідерів, 95 радників та 244 мера у Вірменії, Україні, Грузії та Молдові. У 2016 році в рамках проєктів Конгресу у Вірменії, Грузії, Молдові та Україні буде організовано низку семінарів та тренінгів. У межах заходів, орієнтованих на молодих місцевих лідерів, мерів та місцевих радників, спеціальні сесії присвячуватимуть інструментам та передовим практикам, які можна використати для боротьби з корупцією і пропагування етики на місцевому рівні. Ці сесії складаються з теоретичних семінарів, які надають учасникам базові знання відповідних європейських стандартів, і містять інтерактивні складові, у яких учасники можуть обмінюватися з членами Конгресу та застосовувати свої знання на практиці шляхом роботи в групах.

61. У червні 2016 року в Києві відбудеться регіональний семінар «Публічна етика на місцевому рівні: від бачення до дії». Цей семінар буде спрямований на підвищення обізнаності та готовності мерів до впровадження вищих етичних стандартів у державну політику і сприяння етичному врядуванню та прозорості своєї місцевої влади. Навіть більше – для мерів із Вірменії, Грузії, Молдови та України, які брали участь у попередніх заходах проєкту, буде запущено програму підтримки місцевих ініціатив із залученням навчальних заходів та фінансування. Їхні ініціативи спрямовуватимуться на підвищення прозорості та підзвітності місцевого уряду в цільових країнах шляхом впровадження нових інструментів і механізмів, що стосуються вищих стандартів етики та забезпечення сталого збору відгуків і громадського нагляду.

62. Секретаріат Конгресу буде також працювати над розробкою методології для оцінки впливу своєї діяльності в довготерміновій перспективі.

Е Висновки та рекомендації

63. Незважаючи на те, що корупція завжди була лихом політичного процесу та розвитку уряду, спроби боротьби з нею та її зменшення призвели до нової актуальності та нової динаміки впродовж останніх десяти років. На це існує багато причин, і в першу чергу це економічна криза в Європі, яка висвітлювала ризики та величезні втрати через корупцію в Європі. Усе більше і більше урядів на всіх рівнях шукали фінансової допомоги та антикризових заходів, що відповідно супроводжувалося дедалі жорсткішими вимогами щодо належного управління та прозорості з боку органів-донорів. Громадський попит на прозорість також збільшився, оскільки Інтернет та інформаційна революція полегшують доступ до інформації.

64. Під час моніторингової діяльності Конгресу також було наголошено на тісному зв'язку між викоріненням корупції та розробкою і впровадженням стандартів місцевої демократії, викладених у Європейській хартії.

65. Обираючи тему «Етика та корупція» головною в 2016 році, Конгрес надсилає чітке повідомлення про свій намір зробити це пріоритетною діяльністю на найближчі роки та вжити узгоджені зусилля щодо вдосконалення місцевих і регіональних стандартів демократії в цій ділянці.

Бібліографія

- «Кодекси поведінки для місцевих урядів – Відповідь служби підтримки», організація «Transparency International», 2013 рік, http://www.transparency.org/files/content/corruptiongas/Codes_of_conduct_for_local_governments.
- «Муниципальні фінанси: Довідник для місцевих урядів», Світовий банк, 2014 рік, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/18725>
- «Стандарти відкритого врядування», організація «Transparency International», 2013 рік.
- Бауер М., Граїмс М. (2014 рік), «Indignation or Resignation: The Implications of Transparency for Societal Accountability», журнал «Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions», том 27, видання 2, стор. 291.
- де-Файн Ліхт Дж. (2011 рік), «Do We Really Want to Know? The Potentially Negative Effect of Transparency in Decision Making on Perceived Legitimacy», журнал «Scandinavian Political Studies», том 34, видання 3, стор. 183–201.
- Феррейра да Круз Н., Таварес А.Ф., Маркес Р.К., Хорхе С., де Соуза Л. (2016 рік), «Measuring Local Government Transparency», журнал «Public Management Review», том 18, видання 6, стор. 866-893.
- Фісман Р., Гатті Р., «Decentralization and Corruption: Evidence across countries?», Світовий банк, 2005 рік.
- Галтунг, Ф. та ін., ред. «Вимірювання корупції», видавництво «Ashgate Publishing Ltd.», 2013 рік.
- Grimmelikhuijsen S., G. Rogumbescu, B. Hong, and T. Im (2013 рік), «The Effect of Transparency on Trust in Government: A Cross-National Comparative Experiment», журнал «Public Administration Review», том 73, видання 4, стор. 575–586.
- Хейвуд П.М., Роуз, Дж. (2014 рік), «Close but no Cigar: the measurement of corruption», журнал «Journal of Public Policy», 34, стор. 507-529.
- Гуд С., Гелд Д. (2006 рік) «Transparency: The Key to Better Governance?», серія Proceedings of the British Academy (135), Оксфорд: Oxford University Press.
- «Making Decentralization Work for Development: Methodology of the Local Government Performance Measurement (LGPM) Framework», Decentralization Support Facility, 2008 рік, стор. 25–27, http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/12/31/000334955_2008123_1034216/Rendered/PDF/470090ENGLISH010Box334113B01PUBLIC1.pdf
- Мерлоні Ф., «La trasparenza amministrativa», Giappichelli ed., 2008 рік.
- Піна В., Торрес Л., Ройо С. (2007 рік), «Are ICTs Improving Transparency and Accountability in the EU Regional and Local Governments? An empirical study», журнал «Public Administration», том 85, видання 2, стор. 449–472.
- Понті Б., «Open Data and Transparency: A Paradigm Shift», in Informatica e diritto, (1-2), стор. 305-320, 2011 рік.
- Стіверс С. (2008 рік), «Governance in Dark Times: Practical Philosophy for Public Service» Вашингтон, округ Колумбія: Georgetown University Press.
- Організація «Transparency International» (2015 рік), «Local Governance Integrity: Principles and Standards». Берлін: Transparency International.
- Ваннучі А., «Altante della corruzione», Egea ed., 2012 рік
- Вонг В., Велч Е. (2004 рік), «Does E-Government Promote Accountability? A Comparative Analysis of Website Openness and Government Accountability», журнал «Governance», том 17, видання 2, стор. 275–297.