



Посібник ОЕСР з публічної добродесності



Посібник ОЕСР з публічної добročесності

Цей документ, як і будь-які дані та будь-яка карта, що включені до неї, не торкаються статусу або суверенітету над територією, делімітації міжнародних кордонів і ліній розмежування, а також назви будь-якої території, міста або регіону.

Статистичні дані по Ізраїлю надані відповідними ізраїльськими органами влади та під їхню відповідальність. Використання таких даних ОЕСР не завдає шкоди статусу Голанських висот, Східного Єрусалиму та ізраїльських поселень на Західному березі річки Йордан відповідно до норм міжнародного права.

Примітка Турецької Республіки

Інформація в цьому документі з посиланням на "Кіпр" стосується південної частини острова. На острові не існує єдиного органу влади, який представляє інтереси як турків-кіпріотів, так і греків-кіпріотів. Туреччина визнає Турецьку Республіку Північного Кіпру (ТРПК). До тих пір, поки не буде знайдено довгострокове і справедливе рішення в рамках Організації Об'єднаних Націй, Туреччина зберігатиме свою позицію щодо "кіпрського питання".

Примітка всіх держав-членів Європейського Союзу, ОЕСР та Європейського Союзу

Республіка Кіпр визнана всіма членами Організації Об'єднаних Націй, за винятком Туреччини. Інформація в цьому документі стосується території, яка знаходиться під ефективним контролем Уряду Республіки Кіпр.

Прохання посилатися на цю публікацію:

OECD (2024), *Посібник ОЕСР з публічної доброчесності*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5b2fe28c-uk>.

ISBN 978-92-64-82847-6 (друк)
ISBN 978-92-64-94434-3 (PDF)
ISBN 978-92-64-95215-7 (HTML)
ISBN 978-92-64-87236-3 (epub)

Оригінальна назва: OECD (2020), *OECD Public Integrity Handbook*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>.

Переклад було замовлено Директоратом з питань державного управління, та його точність не гарантується ОЕСР. Офіційними версіями документу є тексти опубліковані англійською та/або французькою мовами.

Фото: Обкладинка © Babaroga/Shutterstock.com.

Поправки до публікацій ОЕСР можна знайти он-лайн за посиланням: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OECD 2024

Використання цієї роботи в цифровому або друкованому вигляді регулюється Умовами та положеннями, які можна знайти на сайті <https://www.oecd.org/termsandconditions>.

Передмова

Корупція шкодить усім нам. Вона призводить до хибної політики, марнотратства державних ресурсів та підриває довіру до здатності урядів служити суспільним інтересам. Багато індикаторів довіри показують складність цієї проблеми. Наприклад, нещодавній Барометр довіри Едельмана показує, що лише 30 відсотків респондентів погоджуються з тим, що уряд служить інтересам кожного. Такі результати свідчать про пов'язані з корупцією проблеми і підкреслюють ключовий недолік управління, який вимагає проактивного і рішучого лідерства з боку урядів.

Зіткнувшись з цією реальністю, країни-члени ОЕСР реагують на неї заходами та інструментами, які допомагають урядам підвищити рівень публічної доброчесності. Враховуючи їхній передовий досвід, ОЕСР ухвалила Рекомендацію з публічної доброчесності. Ця Рекомендація встановлює новий стандарт для запобігання корупції через цілісну стратегію публічної доброчесності з акцентом на імплементацію. Рекомендація також слугує дорожньою картою, що базується на тринадцяти принципах для досягнення стійких змін.

Однак реальні зміни потребують чітких вказівок на те, як виглядає їх впровадження на практиці. Посібник ОЕСР з публічної доброчесності відповідає на цю потребу, надаючи рекомендації державним службовцям і фахівцям з питань доброчесності, а також компаніям, організаціям громадянського суспільства та приватним особам. У Посібнику пояснюються тринадцять принципів Рекомендації та визначаються виклики на шляху її впровадження.

Наприклад, Посібник містить рекомендації щодо покращення співпраці між органами влади, а також щодо обміну досвідом та навчання на національному та субнаціональному рівнях. Він розкриває, як розбудовувати культуру доброчесності в уряді та суспільстві, детально розглядаючи основні елементи, такі як управління людськими ресурсами на основі заслуг. Посібник також пояснює, чому етичне, відповідальне та надійне лідерство має вирішальне значення для відкритої організаційної культури, і роз'яснює роль уряду в наданні рекомендацій компаніям, громадянському суспільству та громадянам щодо підтримки публічних цінностей доброчесності. Для покращення підзвітності Посібник розкриває, як використовувати процес управління ризиками для оцінки та управління ризиками для доброчесності, а також описує, як використовувати систему правозастосування для забезпечення реальної підзвітності за порушення доброчесності. Крім того, у ньому також обговорюються заходи щодо зміцнення процесу формування політики шляхом залучення всіх зацікавлених сторін, управління та запобігання конфліктам інтересів, а також забезпечення доброчесності та прозорості у лобіюванні та фінансуванні політичних партій і виборчих кампаній.

Зміцнення публічної доброчесності не є самоціллю - це шлях до кращої політики для кращого життя. Посібник ОЕСР з публічної доброчесності допоможе нам досягти цієї мети.



Angel Gurría

Генеральний секретар ОЕСР

Вступне слово

Корупція - одна з найшкідливіших проблем сучасності. Вона марнує державні ресурси, поглиблює економічну та соціальну нерівність, породжує невдоволення та політичну поляризацію, а також знижує довіру до інституцій. Традиційні підходи, засновані на створенні більшої кількості правил, більш суворому дотриманні та жорсткішому примусі до їх виконання, мають обмежену ефективність. Стратегічною та сталою відповіддю на корупцію має стати доброчесність публічної влади.

Публічна доброчесність - це, в першу чергу, відповідальність урядів. Але дії повинні перетинати всі юрисдикційні кордони - доброчесність не лише турбує національний уряд, вона також повинна проникати аж до муніципалітетів, де громадяни відчують доброчесність на власному досвіді. Дії повинні також виходити за межі уряду і залучати компанії, організації громадянського суспільства та приватних осіб.

Визнаючи необхідність загальнодержавного та загальносуспільного підходу до публічної доброчесності, ОЕСР у 2017 році ухвалила Рекомендацію з публічної доброчесності. Рекомендація надає урядам бачення стратегії забезпечення публічної доброчесності, зміщуючи акцент від спеціальної політики доброчесності до контекстно-залежного, заснованого на оцінці ризиків підходу, який наголошує на культурі доброчесності. Посібник ОЕСР з публічної доброчесності містить конкретні рекомендації щодо впровадження цієї стратегії на практиці.

Посібник, що містить рекомендації для урядів, компаній, організацій громадянського суспільства та окремих осіб, є частиною постійних зусиль ОЕСР з підтримки країн у впровадженні сталих реформ у сфері публічної доброчесності. Він доповнюється моделями зрілості публічної доброчесності ОЕСР, які дозволяють користувачам виміряти зрілість систем публічної доброчесності та визначити, на якому етапі перебувають ці системи по відношенню до передових практик. Моделі зрілості також показують шлях до прогресу, окреслюючи, які заходи необхідні для досягнення провідної моделі. Посібник також супроводжується Індикаторами публічної доброчесності ОЕСР, які дозволять урядам створити доказову базу та підтримати внутрішній діалог щодо реформ. ОЕСР також підготує Інструментарій публічної доброчесності, який міститиме реальні приклади належної практики та конкретні інструменти для підтримки реформ.

Посібник був підготовлений у тісній співпраці з Робочою групою високопосадовців з питань доброчесності, які поділилися своїм передовим досвідом та інструментами, що сприятимуть впровадженню у їхніх країнах. Делегати Робочої групи з питань хабарництва, Робочої групи з питань відповідального ведення бізнесу та Робочої групи з питань державної власності та приватизації також поділилися своїми думками та прикладами щодо просування доброчесності в приватному секторі.

Посібник був затверджений і наданий для публікації Комітетом з державного управління ОЕСР за письмовою процедурою 12 березня 2020 року.

Подяки

Під керівництвом Робочої групи високопосадовців з питань публічної доброчесності, співголовами якої є Сільвія Шпет (Німеччина) та Анна Рівера (Швейцарія), Посібник ОЕСР з публічної доброчесності був підготовлений Відділом з питань доброчесності публічного сектору Директорату з питань публічного врядування під керівництвом Хуліо Басіо Террачіно (Julio Basio Terracino). Його координували та складали Карісса Мунро та Емілія Казенаве під керівництвом Яноша Бертока. Значний внесок у підготовку доповіді зробили Даніель Герсон, Давід Сешіло, Гевін Угале, Джуліо Нессі, Іна Де Хаан, Джаель Біллі, Джеспер Джонсон, Ліза Кілдафф і Пелагія Пацуле. Редакційну та адміністративну допомогу надали Балаж Гімеші, Чарльз Віктор, Єлена Дамнянович, Мераль Гедік та Ранія Хайдар.

До Посібника ОЕСР з публічної доброчесності також долучилися Алессандро Беллантоні, Елісон МакМікін, Анна Пістикайнен, Артуро Рівера, Барбара Убальді, Селін Кауфманн, Крістін Уріарте, Клер Леже, Крістіна Тебар Лесс, Девід Гессманн, Фелісітас Нойхауз, Флорантин Блан, Фредерік Бем, Фредерік Сент. Мартін, Фредерік Верле, Ганс Крістіансен, Ізраїль Маранон де Пабло, Дженніфер Едді, Йерун Міхельс, Катаріна Цугель, Левке Єссен-Тісен, Мар'яна Пратс, Патрік Мулетт, Пол Девідсон, Полін Бертран, Тетяна Теплова та Венді Аддісон.

До розділу, присвяченого суспільству в цілому, також увійшли матеріали делегатів Робочої групи з питань хабарництва, Робочої групи з питань відповідального ведення бізнесу та Робочої групи з питань державної власності та практики приватизації.

Посібник ОЕСР з публічної доброчесності був затверджений Робочою групою вищих посадових осіб ОЕСР з питань публічної доброчесності (SPIO) 14 лютого 2020 року та наданий для публікації Комітетом з питань державного управління 12 березня 2020 року.

Зміст

Передмова	3
Вступне слово	5
Подяки	6
Резюме	11
1 Зобов'язання	15
1.1. Навіщо потрібне зобов'язання?	16
1.2. Що таке зобов'язання?	16
1.3. Виклики	23
Бібліографія	25
2 Обов'язки	27
2.1. Навіщо потрібні обов'язки?	28
2.2. Що таке обов'язки?	28
2.3. Виклики	39
Бібліографія	40
3 Стратегія	43
3.1. Навіщо потрібна стратегія?	44
3.2. Що таке стратегія?	44
3.3. Виклики	57
Бібліографія	59
Примітки	62
4 Стандарти	63
4.1. Навіщо потрібні стандарти?	64
4.2. Що таке стандарти?	64
4.3. Виклики	72
Бібліографія	76
Примітки	77
5 Суспільство в цілому	79
5.1. Навіщо потрібне суспільство в цілому?	80
5.2. Що таке суспільство в цілому?	80
5.3. Виклики	92
Бібліографія	93
Примітка	95

6	Лідерство	97
6.1.	Навіщо потрібне лідерство?	98
6.2.	Що таке лідерство?	98
6.3.	Виклики	106
	Бібліографія	107
7	Заслуги	109
7.1.	Навіщо потрібні заслуги?	110
7.2.	Що таке заслуги?	111
7.3.	Виклики	121
	Бібліографія	125
8	Нарощування потенціалу	127
8.1.	Навіщо потрібна розбудова потенціалу?	128
8.2.	Що таке розбудова потенціалу?	128
8.3.	Виклики	140
	Бібліографія	142
9	Відкритість	145
9.1.	Навіщо потрібна відкритість?	146
9.2.	Що таке відкритість?	146
9.3.	Виклики	155
	Бібліографія	158
10	Управління ризиками	161
10.1.	Навіщо потрібне управління ризиками?	162
10.2.	Що таке управління ризиками?	162
10.3.	Виклики	179
	Бібліографія	182
	Примітки	183
11	Правозастосування	185
11.1.	Навіщо потрібне правозастосування?	186
11.2.	Що таке правозастосування?	186
11.3.	Виклики	196
	Бібліографія	201
	Примітки	204
12	Нагляд	205
12.1.	Навіщо потрібен нагляд?	206
12.2.	Що таке нагляд?	206
12.3.	Виклики	217
	Бібліографія	219
	Примітки	221
13	Участь	223
13.1.	Навіщо потрібна участь?	224
13.2.	Що таке участь?	224
13.3.	Виклики	244

Бібліографія	248
Примітки	250

РИСУНКИ

Рисунок 6.1. Компетенції, які є пріоритетними для відбору та розвитку вищого керівництва	99
Рисунок 6.2. Бачення публічного лідерства в Нідерландах	100
Рисунок 7.1. Гарантування найму на роботу на початковому рівні на основі заслуг	112
Рисунок 7.2. Чи відбувається кар'єрне просування через відкритий конкурс?	120
Рисунок 8.1. Плакат конституційних принципів у Мексиці	130
Рисунок 8.2. Підвищення обізнаності про стандарти доброчесності та поведінки в Новій Зеландії	131
Рисунок 8.3. Середня тривалість навчання на рік на одного працівника	134
Рисунок 8.4. Країни ОЕСР, в яких запроваджено заходи з моніторингу та оцінки якості навчання	137
Рисунок 10.1. Процес оцінки ризиків у Словацькій Республіці	171
Рисунок 10.2. Приклад категорій для критеріїв ризику	173
Рисунок 12.1. Архітектура наглядових механізмів, що забезпечують публічну підзвітність	207
Рисунок 13.1. Вимоги до проведення взаємодії із зацікавленими сторонами	229
Рисунок 13.2. Форми залучення зацікавлених сторін	230
Рисунок 13.3. Лобістські реєстри в країнах ОЕСР	239
Рисунок 13.4. Заборони на приватне фінансування в країнах ОЕСР	240

ТАБЛИЦІ

Таблиця 2.1. Функції цілісності	29
Таблиця 2.2. Суб'єкти та ролі у забезпеченні доброчесності на організаційному рівні	32
Таблиця 3.1. Переваги та обмеження аналізу проблем власними силами в порівнянні з аутсорсингом	46
Таблиця 3.2. Переваги та недоліки варіантів налаштування оцінювання	56
Таблиця 3.3. Баланс між стратегіями доброчесності, заснованих на правилах та цінностях	59
Таблиця 4.1. Основні положення, що містяться в кодексах поведінки	68
Таблиця 5.1. П'ять рівнів етичної культури	83
Таблиця 5.2. 12 зобов'язань Глобального стандарту підзвітності	85
Таблиця 5.3. Фактори успіху кампаній зі зміни поведінки	87
Таблиця 6.1. Чотири аспекти морального керівника	101
Таблиця 6.2. Дії доброчесності: система оцінювання в Новому Південному Уельсі, Австралія	103
Таблиця 8.1. Основні методи навчання	135
Таблиця 10.1. Приклад критеріїв для фактору ризику третьої сторони	170
Таблиця 10.2. Роль внутрішнього аудитора в управлінні ризиком для недоброчесності	178
Таблиця 11.1. Принципи справедливості в судочинстві	188
Таблиця 12.1. Контрольні органи: ключові особливості, схожість та відмінності	208
Таблиця 12.2. Фактори, що визначають фактичну незалежність контролюючих органів	215
Таблиця 13.1. Приклади заходів із залучення зацікавлених сторін для забезпечення підзвітності та громадської доброчесності під час реалізації політики	231
Таблиця 13.2. Управління залученням зацікавлених сторін для підзвітності та громадськості	232

Follow OECD Publications on:



<https://twitter.com/OECD>



<https://www.facebook.com/theOECD>



<https://www.linkedin.com/company/organisation-eco-cooperation-development-organisation-cooperation-developpement-eco/>



<https://www.youtube.com/user/OECDiLibrary>



<https://www.oecd.org/newsletters/>

Резюме

Доброчесність є однією з основ політичних, економічних та соціальних структур і наріжним каменем належного врядування. Проте жодна країна не застрахована від порушень доброчесності. На всіх рівнях і гілках влади неетична взаємодія між державними та приватними суб'єктами може порушувати доброчесність на всіх етапах політичного процесу. Вирішення цієї проблеми вимагає загальносуспільного та загальнодержавного підходу.

Рекомендація ОЕСР з публічної доброчесності є основою для такого підходу, а Посібник ОЕСР з публічної доброчесності надає рекомендації щодо його реалізації. Глави Посібника роз'яснюють, що Рекомендація означає на практиці, та визначають виклики, з якими можуть зіткнутися країни при її впровадженні.

Зобов'язання

У цій главі роз'яснюються елементи, які демонструють системне політичне зобов'язання до доброчесності на рівні політиків і вищого керівництва. Ці елементи включають кодифікацію стандартів у законодавчій та інституційній структурах, таких як доброчесність, служіння суспільним інтересам, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. У главі також визначено, як політичні та управлінські діячі високого рівня можуть співпрацювати з ключовими зацікавленими сторонами для розробки цілеспрямованих, науково обґрунтованих, довгострокових реформ.

Обов'язки

Ця глава містить рекомендації щодо покращення співпраці між державними організаціями (наприклад, антикорупційним органом, кадровою службою, службою аудиту та внутрішнього контролю), а також обміну інформацією між національним та субнаціональним рівнями. Одним із прикладів є координаційні комітети, які мають видимий ступінь впливу і включають представників усіх функцій у сфері доброчесності. Досліджуються перешкоди на шляху співпраці - укорінена відокремленість і конкуренція між органами - і пропонуються такі інструменти, як меморандуми про взаєморозуміння і сумісні бази даних, для покращення обміну досвідом і навчання між органами.

Стратегія

У цій главі описано, як розробити стратегічний підхід, що ґрунтується на фактах, для зменшення ризиків для доброчесності публічної влади, насамперед, корупції. У ньому роз'яснюються кроки для проведення аналізу проблем (наприклад, виявлення, аналізу та зменшення ризиків) для визначення стратегічних цілей, критеріїв та індикаторів. Він містить вказівки щодо підготовки плану дій для досягнення стратегічних цілей та забезпечення чіткості щодо відповідальних осіб, термінів виконання та вимірювання впливу.

Стандарти

У цій главі пояснюється, як уряди можуть встановити високі стандарти поведінки, що ставлять на перше місце суспільні інтереси та дотримання цінностей публічного сектору. Для забезпечення узгодженості в ньому визначено стандарти доброчесності, які можуть бути включені до адміністративного права (наприклад, свобода інформації, політичне фінансування та лобіювання, доступ до адміністративного правосуддя); цивільного права (наприклад, відшкодування збитків та захист викривачів); та кримінального права (наприклад, активне та пасивне хабарництво, зловживання впливом у корисливих цілях).

Суспільство в цілому

У цій главі показано, як залучати компанії, організації громадянського суспільства та окремих осіб до просування культури доброчесності. Вона пояснює, як баланс між санкціями (наприклад, грошовими штрафами або відстороненням від роботи) та стимулами (наприклад, податковими пільгами або експортними кредитами) може допомогти урядам підтримувати публічну доброчесність у компаніях. Він також показує, як практичні навчальні заходи, такі як моніторинг процесу державних закупівель, можуть бути використані для формування у молоді знань та зобов'язань до публічної доброчесності.

Лідерство

У цій главі визначено заходи для залучення, відбору та просування лідерів доброчесності в державних організаціях, з акцентом на включенні доброчесності як цінності до системи компетенцій, посадових інструкцій, інструментів оцінювання та угод про виконання роботи. Заходи включають питання на співбесідах, які просять кандидатів поміркувати про етичні рольові моделі, які вони мали раніше на робочому місці. Для оцінки доброчесності керівники можуть наводити приклади того, як вони демонструють етичність у прийнятті рішень.

Заслуги

У цій главі визнається вплив системи оцінювання на підставі заслуг на забезпечення доброчесності на всій державній службі. Він містить рекомендації щодо впровадження принципів прозорості та об'єктивності в процеси управління людськими ресурсами, зокрема, створення чіткої організаційної структури та забезпечення наявності відповідних кваліфікаційних критеріїв і критеріїв ефективності для всіх посад на державній службі.

Нарощування потенціалу

У цій главі пояснюється, як надання своєчасної та актуальної інформації про стандарти доброчесності (наприклад, за допомогою плакатів, заставок і коротких відеороликів), а також проведення регулярних спеціальних тренінгів з питань доброчесності (наприклад, лекцій, обговорень етичних дилем, електронного навчання або імітаційних ігор) може сприяти формуванню знань, навичок і прихильності до доброчесності публічних службовців. У ньому також визначено основні компоненти консультативних функцій з питань доброчесності та продемонстровано, як ці функції можуть допомогти публічним службовцям у застосуванні стандартів доброчесності у своїй повсякденній діяльності.

Відкритість

У цій главі визначено заходи, спрямовані на розвиток відкритої організаційної культури, де працівники можуть обговорювати етичні дилеми та питання доброчесності. Вона визначає інструменти для сприяння відкритості, такі як обов'язкове навчання керівників надання конструктивного зворотного зв'язку, управління конфліктами та проведення складних розмов. У главі також роз'яснюються основні елементи захисту викривачів, зазначається, що чіткі правила, процедури та канали для повідомлення про підозри у порушенні доброчесності є критично важливими для забезпечення безпечного середовища.

Управління ризиками

У цій главі пояснюється, як застосовувати підхід до управління ризиками в системі доброчесності. Вона містить конкретні рекомендації щодо виявлення, аналізу та реагування на ризики для доброчесності з використанням як якісних, так і кількісних методів (наприклад, реєстрів ризиків та інформаційних панелей). У главі також показано, як інтегрувати доброчесність у роль внутрішнього аудиту у відносинах з публічними управліннями, з акцентом на його додаткову цінність, яка полягає у наданні незалежних, об'єктивних гарантій для ефективного внутрішнього контролю та управління ризиками для доброчесності.

Правозастосування

Ця глава містить рекомендації щодо забезпечення узгодженого підходу до застосування дисциплінарних, цивільних і кримінальних режимів правозастосування з метою дотримання стандартів доброчесності, а також роз'яснює основні політики та інструменти для підтримки своєчасного, об'єктивного та справедливого прийняття правозастосовних рішень. У ній також визначено механізми співпраці між органами, підрозділами та посадовими особами кожного з режимів правозастосування, наприклад, створення електронних баз даних для управління справами.

Нагляд

У цій главі показано, як зовнішні контролюючі органи (наприклад, вищі органи фінансового контролю, омбудсмени, адміністративні суди) та регуляторні правоохоронні органи посилюють підзвітність. У ній наведено приклади інструментів, таких як інформаційні панелі, які дають чітке уявлення про те, хто відповідає за виконання рекомендацій контролюючих органів. У главі також наводяться приклади того, як функції нагляду можуть сприяти організаційному навчанню, наприклад, шляхом проведення аудиту доброчесності.

Участь

Ця глава містить інформацію про сприяння участі громадян у процесі вироблення політики, а також рекомендації щодо відкритого уряду, доступу до інформації та залучення зацікавлених сторін. У ній також розглядаються інструменти, необхідні для запобігання "захопленню політики", такі як встановлення процедур для запобігання та врегулювання ситуацій конфлікту інтересів, забезпечення прозорості та доброчесності у лобюванні та фінансуванні політичних партій і виборчих кампаній.

1 Зобов'язання

У цій главі надається коментар до принципу зобов'язання, що міститься в Рекомендаціях Ради ОЕСР щодо публічної доброчесності . У ній описано, як найвищі політичні та управлінські рівні можуть продемонструвати підтримку систем публічної доброчесності. Основна увага приділяється зобов'язанням визначати, підтримувати, контролювати та впроваджувати систему публічної доброчесності, а також аналізу законодавчих та інституційних механізмів, необхідних для забезпечення публічної доброчесності. Крім того, у главі розглядаються два найпоширеніші виклики: підтримка політичної волі та моніторинг виконання зобов'язань щодо забезпечення публічної доброчесності.

1.1. Навіщо потрібне зобов'язання?

Політичне та управлінське зобов'язання на високому рівні до зміцнення публічної доброчесності та зниження рівня корупції гарантує, що система публічної доброчесності буде вбудована в більш широку систему публічного управління та врядування. Зокрема, це дозволяє установам, які несуть центральну відповідальність за впровадження елементів системи доброчесності, бути належним чином укомплектованими та оснащеними, що забезпечує сталість порядку денного у сфері доброчесності (Brinkerhoff, 2000^[1]). Крім того, зобов'язання вищого політичного та управлінського керівництва посилює узгодженість і всеосяжність державних систем доброчесності. Зобов'язання демонструється тоді, коли реформи у сфері доброчесності інтегровані до порядку денного вищого політичного та управлінського керівництва і ґрунтуються на глибокому аналізі, який визнає складність проблем доброчесності, а не на добре помітних, але короткострокових рішеннях (Brinkerhoff, 2000^[1]).

Відповідно, Рекомендації ОЕСР з питань публічної доброчесності стверджують, що учасники повинні «демонструвати зобов'язання на найвищому політичному та управлінському рівнях у публічному секторі до зміцнення публічної доброчесності та зниження рівня корупції, зокрема, шляхом:

- a. забезпечення того, щоб система публічної доброчесності визначала, підтримувала, контролювала та забезпечувала публічну доброчесність, а також була інтегрована в більш широку систему публічного управління та врядування;
- b. забезпечення наявності відповідної законодавчої та інституційної бази, яка б дозволила організаціям публічного сектору взяти на себе відповідальність за ефективне управління доброчесністю своєї діяльності, а також доброчесністю публічних службовців, які здійснюють цю діяльність;
- c. встановлення чітких очікувань для найвищих політичних та управлінських рівнів, які підтримуватимуть систему публічної доброчесності через зразкову особисту поведінку, включаючи демонстрацію високих стандартів доброчесності при виконанні службових обов'язків» (OECD, 2017^[2]).

1.2. Що таке зобов'язання?

Зобов'язання демонструється тоді, коли взаємодоповнюючі реформи у сфері доброчесності підкріплені необхідною законодавчою та інституційною базою, яка чітко розмежовує обов'язки. Цей принцип передбачає обов'язкову наявність зобов'язання на найвищому політичному та управлінському рівнях, що включає наступне:

- Система публічної доброчесності визначає, підтримує, контролює та забезпечує публічну доброчесність та інтегрована в ширші системи публічного управління та врядування.
- Законодавчі та інституційні рамки дозволяють організаціям публічного сектору та публічним службовцям брати на себе відповідальність за управління доброчесністю.
- Чіткі очікування встановлюються для найвищих політичних та управлінських рівнів і демонструються під час виконання ними своїх повсякденних функцій.

1.2.1. Система публічної доброчесності визначає, підтримує, контролює та забезпечує публічну доброчесність та інтегрована в більш широкі рамки публічного управління та врядування

У широкому розумінні система публічної доброчесності складається із законодавства та інституцій, які визначають, підтримують, контролюють та забезпечують дотримання публічної доброчесності. Створення ефективної системи доброчесності починається з чіткого визначення. На найвищому політичному та управлінському рівнях чітке розуміння ризиків для доброчесності в системі публічного управління та врядування (докладніше див. Главу 10) є передумовою для вироблення загального визначення публічної доброчесності (див. Вставка 1.1). Спільне розуміння політичними лідерами та вищим керівництвом формує різні обов'язки, стратегії та стандарти доброчесності, які складають систему (докладніше див. Глави 2, 3 і 4 відповідно). Спільне визначення також забезпечує ясність для всіх суб'єктів системи доброчесності щодо кінцевої мети їхніх функцій і діяльності та бажаного майбутнього стану системи доброчесності.

Вставка 1.1. Визначення публічної доброчесності

Основою може слугувати Рекомендація з питань публічної доброчесності, яка визначає доброчесність як «послідовне узгодження та дотримання спільних етичних цінностей, принципів і норм для відстоювання та надання пріоритету суспільним інтересам над приватними інтересами в публічному секторі».

Іншими словами, публічна доброчесність означає:

- Робити правильні речі, навіть коли ніхто не бачить.
- Ставити суспільний інтерес вище за власні інтереси.
- Виконувати свої обов'язки таким чином, щоб витримувати громадський контроль: якщо про ваші дії наступного дня напишуть у газеті, кожен може погодитися, що ви вчинили правильно, ґрунтуючись на наявній у вас інформації.

Джерело: (OECD, 2017^[2]).

Після визначення поняття «публічна доброчесність» необхідне зобов'язання на високому рівні для її підтримки, контролю та забезпечення дотримання. Основні елементи, які *підтримують* публічну доброчесність, мають на меті забезпечити розуміння публічними службовцями своєї ролі та обов'язків у сфері доброчесності, а також можливість покладатися на наявні фінансові та людські ресурси і керівництво для підтримання публічної доброчесності. До основних елементів також належать стратегічний підхід до забезпечення публічної доброчесності, високі стандарти поведінки, мобілізація суспільства, лідерство, публічний сектор, заснований на заслугах, розбудова спроможності та підвищення обізнаності, а також відкрита організаційна культура (докладніше див. Глави 3, 4, 5, 6, 7, 8 і 9 відповідно). Основні елементи, які *контролюють* публічну доброчесність, зосереджені на забезпеченні ефективної підзвітності системи шляхом управління, моніторингу та ретельної перевірки розробки, виконання та перегляду зобов'язань. Сюди входять управління ризиками, внутрішній контроль, внутрішній і зовнішній нагляд, а також участь зовнішніх зацікавлених сторін (докладніше див. Глави 10, 12 і 13 відповідно). Нарешті, основні елементи, які *забезпечують* дотримання публічної доброчесності, зосереджені на виявленні, розслідуванні та покаранні порушень публічної доброчесності і включають дисциплінарний, адміністративний, цивільний та кримінальний режим (докладніше див. Главу 11).

Виховання доброчесності - це не лише відповідальність однієї інституції, і воно не зосереджується лише на основних елементах (детальніше див. Главу 2). Широке коло суб'єктів (наприклад, фінансові, юридичні служби, служби внутрішнього контролю, управління людськими ресурсами, закупівлі) відіграють важливу роль в інтеграції публічної доброчесності в систему публічного управління та врядування. Хоча їхня основна мета не полягає у безпосередній підтримці, контролі чи забезпеченні публічної доброчесності, без них система не змогла б функціонувати. Для забезпечення ефективної імплементації, основні та додаткові елементи системи доброчесності інтегровані в ширшу систему публічного управління та врядування. Цьому сприяє низка чинників, зокрема:

- Розробка та впровадження справедливої системи найму, відбору, атестації та просування державних службовців на всіх рівнях, а також посилення відкритості та підзвітності цих процесів (докладніше див. Главу 7). Це може включати конкретні механізми оцінки ефективності роботи лідерів та їх інтеграцію в систему управління (OECD, 2018^[3]).
- Впровадження ризик-орієнтованого підходу до публічної доброчесності, а також функцій і процедур внутрішнього контролю, інспектування та аудиту (докладніше див. Главу 10).
- Посилення підзвітності публічних організацій та посадових осіб за допомогою функцій і процедур зовнішнього нагляду, а також процедур розгляду скарг і заяв (докладніше див. Главу 12).
- Розбудова спроможності, підтримка та навчання публічних службовців на всіх рівнях з метою роз'яснення очікувань щодо високих стандартів поведінки, а також впровадження цих стандартів у публічному секторі та із зовнішніми партнерами (детальніше див. Глави 4 і 8).
- Створення відкритого та безпечного середовища, де найвищі політичні та управлінські рівні забезпечують наявність інструментів залучення та підвищення суб'єктності працівників, заохочують їх висловлювати ідеї та занепокоєння без страху покарання, а також щиро реагують на ці пропозиції (докладніше див. Главу 9).

1.2.2. Законодавчі та інституційні рамки дозволяють організаціям публічного сектору та публічним службовцям брати на себе відповідальність за управління доброчесністю

Забезпечення зобов'язань до публічної доброчесності передбачає чітке закріплення в законодавчій та/або інституційній структурі відповідальності всіх публічних організацій за управління доброчесністю. У Главі 2 детально розглядаються конкретні обов'язки, які охоплюють елементи системи доброчесності, включаючи розподіл чітких обов'язків та створення механізмів для забезпечення співпраці під час впровадження. Однак, перш ніж розподіляти обов'язки, необхідно чітко сформулювати принцип, згідно з яким усі організації публічного сектору несуть відповідальність за доброчесність, що може сприяти підвищенню рівня відповідальності та зацікавленості в цьому процесі.

Деякі уряди використовують законодавство як основний інструмент, що дозволяє організаціям публічного сектору взяти на себе відповідальність за доброчесність (Вставка 1.2). Наприклад, у Чеській Республіці антикорупційний план 2018-2022 визначав роль кожного окремого міністерства, а також створює урядову раду, яка координує боротьбу з корупцією та забезпечення доброчесності в країні (Office of the Government of the Czech Republic, 2018^[4]).

Вставка 1.2. Законодавче закріплення відповідальності за доброчесність в організаціях публічного сектору

Франція

У Франції Закон № 2016-1691 від 9 грудня 2016 року про прозорість, боротьбу з корупцією та модернізацію економіки передбачає впровадження процедур для запобігання порушенням доброчесності в організаціях публічного сектору, включаючи державні адміністрації, органи місцевого самоврядування та пов'язані з ними структури.

Німеччина

У Німеччині основним заходом на федеральному рівні з управління доброчесністю є Директива Федерального уряду щодо запобігання корупції. Директива перераховує конкретні заходи, яких повинні вживати всі федеральні адміністративні органи для запобігання корупції, включаючи встановлення відповідальності за виявлення та аналіз сфер корупційних ризиків і призначення відповідального за запобігання корупції. Директива також встановлює додаткові правила для відповідних відомств щодо виконання обов'язків у своїх конкретних сферах.

Корея

У Кореї стаття 3 Закону «Про запобігання корупції, створення та управління Комісією з питань боротьби з корупцією та громадянських прав» (Закон № 14831) вимагає від усіх громадських організацій докладати активних зусиль для запобігання корупції та створення культури соціальної етики.

Швеція

Закон Швеції «Про адміністративну процедуру» деталізує основні принципи належного врядування, зокрема, верховенство права, об'єктивність та пропорційність. Ці принципи застосовуються до всіх державних установ на державному, регіональному та муніципальному рівнях.

Крім того, було розроблено постанову про внутрішній контроль для всіх державних органів з функцією внутрішнього аудиту (близько 70 органів). Він вимагає, щоб ці органи мали внутрішній контроль і «належне внутрішнє середовище» для сприяння належному управлінню.

Джерела: (G20 Anti-Corruption Working Group, 2018^[5]; Federal Ministry of the Interior, Building and Community, 2014^[6]); внески урядів Франції та Швеції.

Уряди також можуть забезпечити, щоб відповідні законодавчі або інституційні рамки визначали роль дотримання доброчесності для всіх публічних службовців. Один із способів забезпечити це - через закон, який регулює державну службу. Наприклад, в Австралії Закон про державну службу 1999 року покладає на всіх державних службовців відповідальність за дотримання цінностей державної служби. До них відносяться «етичні» цінності - державна служба повинна демонструвати лідерство, заслуговувати на довіру і діяти доброчесно в усьому, що вона робить. Керівники агентств додатково несуть відповідальність за дотримання та просування Цінностей та принципів зайнятості австралійської державної служби (APS) (Australian Government, 1999^[7]). Аналогічно, у Словацькій Республіці Закон «Про державну службу» від 2017 року містить основні принципи, яких повинні дотримуватися державні службовці, зокрема принцип неупередженості, який вимагає від державних службовців служити суспільству, а не власним інтересам (Government of the Slovak Republic, 2017^[8]). Інституційні рамки, які роз'яснюють роль публічних службовців у забезпеченні доброчесності, можуть включати кодекси поведінки або етики, про які йдеться в Главі 4.

1.2.3. Чіткі очікування встановлені для найвищих політичних та управлінських рівнів і демонструються при виконанні ними своїх повсякденних функцій

Політичні зобов'язання щодо доброчесності стосуються різних політичних лідерів, які відіграють ключову роль у розбудові довіри до уряду. До них зазвичай належать президенти, прем'єр-міністри, а також обрані та необрані вищі посадові особи. Їхня участь і відданість публічній доброчесності має кілька переваг: по-перше, вони демонструють державним службовцям і суспільству в цілому, що доброчесність - це питання врядування, до якого уряд ставиться серйозно. По-друге, забезпечуючи наявність відповідних фінансових, людських і технічних ресурсів, зобов'язання на високому рівні сприяє функціонуванню системи доброчесності. Для того, щоб забезпечити зобов'язання на політичному та управлінському рівнях, необхідні наступні елементи:

- Очікування щодо доброчесності вищого політичного та управлінського керівництва закріплені в законодавчій та інституційній структурі.
- Політичні інструменти та засоби підтримують політичних та управлінських лідерів і дозволяють їм демонструвати особисту відданість високим стандартам при виконанні своїх службових обов'язків.

Очікування щодо доброчесності вищого політичного та управлінського керівництва кодифіковані в законодавчих та інституційних рамках.

З огляду на високі очікування, що політичні та управлінські лідери служитимуть суспільним інтересам, впливає, що вищі стандарти застосовуються до найвищих політичних та управлінських рівнів. Як мінімум, правопорушення, пов'язані з доброчесністю, такі як хабарництво, непотизм і фаворитизм, зазвичай охоплюються окремими законодавчими актами, які в сукупності формують правові очікування щодо поведінки найвищих посадових осіб, а також усіх інших публічних службовців. Крім того, до посад, які обіймають ці посадові особи, застосовуються більш високі стандарти, які формують основу очікувань, а також схильність до корупційних ризиків (Вставка 1.3).

Для вищого керівництва (призначеного або обраного), щоб відповідати чітким очікуванням, необхідно закріпити в законодавстві такі стандарти:

- діяти доброчесно
- служити суспільним інтересам
- запобігати конфлікту інтересів і порушенням доброчесності
- звітувати за виконуваних функції.

Вставка 1.3. Роз'яснення очікувань для високопосадовців в Іспанії

В Іспанії Закон 3/2015 «Про порядок зайняття високих посад у центральних органах влади» встановлює кваліфікаційні вимоги для призначення високопосадовців. Зокрема, він кодифікує добру репутацію (чесність), відповідний досвід і знання у відповідній галузі.

Перед призначенням на посаду високопосадовці зобов'язані подати декларацію про відповідність кваліфікаційним вимогам, яка також надсилається до Управління з питань конфлікту інтересів (OCI). Відповідні кваліфікаційні вимоги повинні бути виконані при прийомі на роботу, але також застосовуються протягом всієї служби.

Кандидати автоматично дискваліфікуються у разі наявності судимостей і санкцій різного роду, в тому числі за серйозні правопорушення відповідно до Закону 19/2013 про прозорість, доступ до публічної інформації та належне врядування.

Джерело: адаптовано за матеріалами, наданими Управлінням з питань конфлікту інтересів.

Спеціальні механізми можуть гарантувати виконання цих стандартів і включають:

- Застосування ризик-орієнтованого підходу до міністерських портфелів і регулювання конфліктів інтересів. Крім того, для зменшення потенційного виникнення конфлікту інтересів може знадобитися регулювання інтересів політичних радників міністрів.
- Розкриття інформації про активи, інтереси, подарунки та отримані вигоди.
- Заборона або обмеження певних другорядних видів діяльності під час перебування на посаді.
- Регулювання мобільності до приватного сектору після завершення виконання державних функцій, зокрема, за допомогою періодів затишшя та конкретних обмежень після звільнення, особливо щодо попереднього сектору (-ів), які контролювалися під час виконання державних обов'язків.

Спеціальні механізми підзвітності, перевірки та правозастосування гарантують високі стандарти доброчесності та допомагають як запобігати потенційним проблемам, так і виявляти та карати порушення. Існує низка таких механізмів, зокрема, наприклад, декларування активів для вищого політичного та управлінського рівня (Вставка 1.4).

Вставка 1.4. Розкриття інформації про активи та інтереси високопосадовців у Франції

У Франції Закон «Про прозорість суспільного життя» від 11 жовтня 2013 року зобов'язав понад 15 800 високопоставлених виборних і невиборних державних службовців подати як електронну декларацію про майно, так і декларацію про інтереси до Вищого органу з питань прозорості суспільного життя (НАТVP), незалежного адміністративного органу. Закон поширюється на наступних державних службовців:

- членів уряду, парламенту та французьких депутатів Європейського парламенту
- головних місцевих виборних посадових осіб та їхніх головних радників або керівників кабінетів
- радників Президента Республіки, членів Уряду, голів Національних зборів і Сенату, а також директорів і керівників кабінетів головних місцевих виборних посадових осіб
- кандидатів на президентських виборах
- державних службовців високого рангу, які призначаються Радою Міністрів (посли, префекти, директори центральних органів влади, генеральні секретарі тощо)
- членів Вищої ради судової влади
- інших високопоставлених державних службовців та військових посадових осіб
- керівників компаній, що перебувають у державній або частково державній власності
- членів правлінь незалежних адміністративних органів
- голів спортивних федерацій, професійних спортивних ліг та організаційних комітетів великих спортивних заходів.

Вищий орган забезпечує ефективний аудит декларацій про майно та інтереси, частина з яких публікується в Інтернеті. З метою запобігання конфліктам інтересів та порушенням етичних норм, агентство також здійснює моніторинг положень щодо працевлаштування колишніх членів уряду, головних місцевих виборних посадових осіб та членів правління незалежних адміністративних органів, а також регулювання лобювання, що застосовується до діяльності лобістів щодо вищезазначених посадових осіб.

Джерело: (НАТVP, 2018^[9]).

Так само, обрані або призначені політичні посадові особи (наприклад, прем'єр-міністри, президенти, міністри, члени парламенту тощо) повинні також взяти на себе зобов'язання демонструвати високі стандарти у виконанні своїх повноважень. Ці стандарти можуть бути роз'яснені в нормативно-правовій базі та/або внутрішніх документах, таких як правила процедури. Вони охоплюють:

- діяти доброчесно
- служити суспільним інтересам, запобігати та врегульовувати конфлікт інтересів, включаючи несумісні функції та види діяльності, під час перебування на посаді та після її залишення
- звітувати громадськості.

Реалізація заходів щодо застосування високих стандартів для вищих політичних посадових осіб включає наступні заходи:

- розробка, перегляд і дотримання високих стандартів поведінки в конгресі або парламенті
- запобігання та врегулювання конфліктів інтересів, а також кодифікація несумісності, заборон та обмежень щодо другорядної діяльності поза межами парламенту
- деталізація імунітетів або парламентських привілеїв, які захищають депутатів від цивільної або кримінальної відповідальності під час виконання ними своїх повноважень, а також правил зняття імунітету в законодавчій базі або правилах процедури, що гарантують їхнє право на оскарження дій уряду, але не спрямовані на захист від злочинів (GRECO, 2017^[10])
- упорядкування звітності про активи та/або інтереси
- декларування отриманих подарунків та пільг
- підвищення прозорості законодавчих процесів (наприклад, оцінки впливу, пропозицій, засідань постійних або спеціальних комітетів, поправок, голосувань тощо) та функціонування (наприклад, бюджету, винагороди, пільг, подарунків і представницьких витрат тощо), а також регулювання доступу до законодавчих процесів та впливу на них
- нагляд і моніторинг впровадження цих правил, стандартів та інструментів для забезпечення та покращення підзвітності, верифікації, правозастосування та ефективності системи.

З вищими та більш політично вразливими посадами та обов'язками посилюється контроль та підзвітність. На додаток до законодавчих заходів, кодекси поведінки або етики, які враховують рівень впливу та відповідальності політичного керівництва, можуть допомогти їм у прийнятті вищих стандартів поведінки (Вставка 1.5).

Вставка 1.5. Кодекс міністрів у Сполученому Королівстві

У Сполученому Королівстві кожен новий прем'єр-міністр видає власний Кодекс міністра, в якому викладені правила і стандарти, яких прем'єр-міністр очікує від свого кабінету міністрів. У додатку до цього документу містяться Сім принципів державного життя, які застосовуються до всіх, хто працює на державній службі, незалежно від того, обраний він чи призначений, як на національному, так і на місцевому рівні, і врівноважують підхід, заснований на правилах, з цінностями самовідданості, доброчесності, об'єктивності, підзвітності, відкритості, чесності та лідерства.

Джерело: (Government of the United Kingdom, 2018^[11]).

Політичні інструменти та засоби підтримують політичних та управлінських лідерів і дозволяють їм демонструвати особисту відданість високим стандартам при виконанні своїх службових обов'язків.

Хоча суспільство може законодавчо закріпити чіткі очікування щодо поведінки на найвищому політичному та управлінському рівнях, їх реалізація вимагає справжньої політичної волі серйозно ставитися до доброчесності, інвестувати в неї та підтримувати її на порядку денному реформ. Політичну волю можна розуміти як «зобов'язання суб'єктів вжити заходів для досягнення певних цілей - у даному випадку, зниження рівня корупції - і підтримувати витрати на ці заходи протягом тривалого часу» (Brinkerhoff, 2010^[12]).

Підтримка системи публічної доброчесності може бути продемонстрована кількома способами, включаючи ступінь аналітичної ретельності, мобілізацію підтримки та безперервність зусиль (Brinkerhoff, 2000^[11]). Наприклад, аналітична ретельність стратегії реформ може свідчити про те, наскільки серйозно високопосадовці ставляться до доброчесності. Індикатором слабкої прихильності до публічної доброчесності можуть бути реформи, які не є цілеспрямованими, зосереджені виключно на короткострокових рішеннях і не враховують економічні, соціальні та інституційні реалії країни або громадської організації. З іншого боку, вагомим показником видимої підтримки є запровадження політичними та управлінськими лідерами високого рівня стратегій реформ, які спрямовані на вирішення як короткострокових, так і довгострокових проблем і ґрунтуються на фактах, зокрема на результатах оцінювання ризиків для доброчесності, опитувань громадської думки та міжнародних порівняльних досліджень.

Крім того, показником зобов'язання також може бути ступінь мобілізації ключових зацікавлених сторін на високому політичному та управлінському рівнях до розробки та впровадження державної стратегії доброчесності (детальніше див. Глави 3 і 5). Лідерство високого рівня, відкрите до вкладу інших, демонструє відданість визначенню ключових проблемних сфер і розробці цілеспрямованих, обґрунтованих стратегій для їх вирішення (Brinkerhoff, 2000^[11]). Співпраця із зацікавленими сторонами також може забезпечити керівництву мережу підтримки для подолання потенційного опору реформам. Більше того, політична воля може бути продемонстрована тоді, коли зацікавлені сторони можуть ефективно притягнути лідерів високого рівня до відповідальності за їхні дії та впровадження реформ (Johnston and Kpundeh, 2002^[13]; Corduneanu-Huci, Hamilton and Ferrer, 2013^[14]).

Підтримка також демонструється тоді, коли для реалізації реформ у сфері доброчесності виділяються достатні людські, фінансові та технічні ресурси, а також здійснюється регулярний моніторинг та аналіз реформ з метою внесення змін до стратегії доброчесності (Brinkerhoff, 2010^[12]; Brinkerhoff, 2000^[11]). Забезпечення наявності необхідних ресурсів, а також те, що оцінка та моніторинг є основою для подальших змін у стратегії реформ, демонструє відданість вищого керівництва впровадженню сталого порядку денного реформ у сфері доброчесності в державному секторі.

1.3. Виклики

Хоча виклики різняться залежно від конкретного контексту, загальним викликом є забезпечення політичної та управлінської підтримки публічної доброчесності на високому рівні. Дійсно, вищі політичні та управлінські лідери можуть взагалі не підтримувати публічну доброчесність або віддавати перевагу короткостроковим, реактивним рішенням на протиположну довгостроковим рішенням, які є дорогими і тривалими. Короткострокові зміни, такі як розробка законопроекту або створення комітету чи органу, дозволяють лідерам високого рівня швидко реагувати і демонструвати прихильність до публічної доброчесності. Однак, навіть якщо такі зміни можуть бути необхідними в деяких випадках, у багатьох випадках саме дорогі, довготривалі

довгострокові реформи необхідні для подолання вкорінених викликів. Зіткнувшись з реальністю, що ці реформи можуть не принести негайного політичного виграшу, вищі керівники можуть вирішити виключити їх або відкласти. Проте, видима прихильність до публічної доброчесності вимагає від вищого політичного та управлінського керівництва впровадження необхідних реформ, незалежно від того, чи є вони довгостроковими чи короткостроковими.

Вирішення проблеми відсутності підтримки, незалежно від того, чи є вона повною, чи перевага надається лише короткостроковим рішенням, вимагає поєднання ґрунтовного аналізу та залучення ключових зацікавлених сторін, а також постійного моніторингу та аналізу з метою обґрунтування реформ, як це описано в розділі 1.2.3. Встановлення заходів підзвітності є додатковим способом забезпечення стійкої прихильності. Наглядові функції, такі як вищі органи фінансового контролю, можуть забезпечити незалежну оцінку рівня та якості результатів і наслідків, що випливають із зобов'язань. Ці органи можуть надавати рекомендації щодо подальшого зміцнення системи публічної доброчесності та звітувати перед парламентом або урядом про якість реформ (докладніше див. Главу 12). Інші суб'єкти зовнішньої підзвітності, такі як бізнес або групи громадянського суспільства, можуть чинити тиск на лідерів для здійснення реформ у необхідних сферах.

Також можна використовувати інструменти для забезпечення підзвітності високопосадовців у підтримці доброчесності. Наприклад, вимога до вищого політичного та управлінського керівництва розкривати свої особисті інтереси та забезпечувати їхню перевірку може допомогти запобігти та врегулювати конфлікт інтересів, а також сприяти неупередженому прийняттю рішень. Такі заходи також можуть сприяти громадській підтримці реформ, особливо коли вони свідчать про те, що доброчесність не є пріоритетом для вищого керівництва. Ці механізми, на додаток до відповідних санкцій у разі недотримання положень, є засобом контролю за виконанням зобов'язань лідерів і керівників та притягнення їх до відповідальності.

Бібліографія

- Australian Government (1999), *Public Service Act 1999*, [7]
<https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00057> (accessed on 24 January 2020).
- Brinkerhoff, D. (2010), “Unpacking the concept of political will to confront corruption”, *U4 Brief*, [12]
 No. 1, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Bergen,
<https://www.u4.no/publications/unpacking-the-concept-of-political-will-to-confront-corruption.pdf>.
- Brinkerhoff, D. (2000), “Assessing political will for anti-corruption efforts: An analytic framework”, [1]
Public Administration and Development, Vol. 20/3, pp. 239-252, [https://doi.org/10.1002/1099-162X\(200008\)20:3%3C239::AID-PAD138%3E3.0.CO;2-3](https://doi.org/10.1002/1099-162X(200008)20:3%3C239::AID-PAD138%3E3.0.CO;2-3).
- Corduneanu-Huci, C., A. Hamilton and I. Ferrer (2013), *Understanding Policy Change: How to Apply Political Economy Concepts in Practice*, World Bank, Washington, D.C., [14]
<https://doi.org/10.1596/978-0-8213-9538-7>.
- Federal Ministry of the Interior, Building and Community (2014), *Rules on Integrity*, Federal [6]
 Ministry of the Interior, Building and Community,
<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2014/rules-on-integrity.html?nn=5762170> (accessed on 22 August 2019).
- G20 Anti-Corruption Working Group (2018), *Compendium on Measures to Encourage Public [5]
 Organisations to Implement Anti-Corruption Policy*.
- Government of the Slovak Republic (2017), *Law 55/2017 on Civil Service*, <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2017/55/20190701> (accessed on 10 September 2019). [8]
- Government of the United Kingdom (2018), *Ministerial Code*, Cabinet Office, London, [11]
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/672633/2018-01-08_MINISTERIAL_CODE_JANUARY_2018_FINAL_3.pdf.
- GRECO (2017), *Corruption Prevention: Members of Parliament, Judges and Prosecutors - [10]
 Conclusions and Trends*, Council of Europe, Strasbourg, <https://rm.coe.int/corruption-prevention-members-of-parliament-judges-and-prosecutors-con/16807638e7> (accessed on 24 January 2020).
- HATVP (2018), *Ethics of Public Officials*, <https://www.hatvp.fr/en/high-authority/ethics-of-publics-officials/> (accessed on 1 August 2019). [9]
- Johnston, M. and S. Kpundeh (2002), *Building A Clean Machine: Anti-corruption Coalitions and [13]
 Sustainable Reform*, World Bank, Washington, D.C.,
<http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37208.pdf>.
- OECD (2018), *OECD Draft Policy Framework on Sound Public Governance*, OECD, Paris, [3]
<https://www.oecd.org/gov/draft-policy-framework-on-sound-public-governance.pdf>.
- OECD (2017), *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD, Paris, [2]
<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435> (accessed on 24 January 2020).
- Office of the Government of the Czech Republic (2018), *Vládní koncepce boje s korupcí na léta [4]
 2018 až 2022*, Ministry of Justice and Chairman of the Legislative Council of the Government,
 Office of the Government of the Czech Republic, <http://www.korupce.cz/cz/rada-vlady/rada-vlady-pro-koordinaci-boje-s-korupci-121697/> (accessed on 22 August 2019).

2 Обов'язки

У цій главі надається коментар до принципу розподілу обов'язків, що міститься в Рекомендаціях Ради ОЕСР з питань доброчесності публічної влади. Тут описано, як встановити чіткі обов'язки на всіх відповідних рівнях для розробки, керівництва та впровадження елементів системи доброчесності, забезпечивши їх відповідними можливостями та ресурсами. Вона включає аналіз типів механізмів, які можуть забезпечити горизонтальну та вертикальну взаємодію в рамках системи доброчесності. Крім того, у главі розглядаються дві найпоширеніші проблеми, з якими стикаються органи, на які покладено функції забезпечення доброчесності, - укорінена відокремленість та конкуренція між органами, на які покладено ці функції.

2.1. Навіщо потрібні обов'язки?

Чіткий розподіл обов'язків між суб'єктами системи доброчесності необхідний для забезпечення спільної роботи, уникнення дублювання та запобігання фрагментації. Обов'язки включають розробку, впровадження, моніторинг та оцінювання стандартів та інструментів доброчесності і здійснюються суб'єктами, які представляють усі гілки влади (законодавчу, виконавчу та судову), а також різні рівні влади (національний та субнаціональний). Відповідальність за публічну доброчесність також лежить на кожній організації публічного сектору. Очікується, що всі державні службовці на всіх рівнях влади виконуватимуть свої обов'язки в інтересах суспільства.

Щоб запобігти фрагментації та дублюванню в системі публічної доброчесності, Рекомендації ОЕСР з питань публічної доброчесності рекомендують країнам-учасницям «уточнити інституційні обов'язки в публічному секторі для посилення ефективності системи публічної доброчесності, зокрема, шляхом:

- a. встановлення чітких обов'язків на відповідних рівнях (організаційному, субнаціональному або національному) за розробку, керівництво та впровадження елементів системи доброчесності в публічному секторі;
- b. забезпечення того, щоб усі публічні посадові особи, підрозділи або органи (у тому числі автономні та/або незалежні), які несуть центральну відповідальність за розробку, впровадження, забезпечення дотримання та/або моніторинг елементів системи публічної доброчесності в межах своєї юрисдикції, мали відповідний мандат та спроможність виконувати свої обов'язки;
- c. сприяння механізмам горизонтальної та вертикальної співпраці між такими публічними посадовими особами, підрозділами або органами, а також, де це можливо, з субнаціональними рівнями влади та між ними, за допомогою формальних або неформальних засобів для підтримки узгодженості та уникнення дублювання і прогалин, а також для обміну досвідом, отриманим з передових практик, та його використання» (OECD, 2017^[1]).

2.2. Що таке обов'язки?

Застосування системного підходу до сприяння доброчесності та боротьби з корупцією вимагає розуміння широкого кола суб'єктів та учасників, які в сукупності складають систему доброчесності. Крім того, це передбачає розуміння їхніх повноважень і можливостей, а також їхніх функцій у загальній системі. Відповідно до свого політичного та правового контексту, кожен уряд (національний та місцевий) і кожна громадська організація повинні мати чіткі ролі та обов'язки в системі доброчесності. Для успішного виконання обов'язків та спільної роботи необхідно дотримуватися наступних принципів:

- Чітко визначена відповідальність за розробку, керівництво та впровадження системи доброчесності на кожному рівні.
- Наявність відповідних ресурсів і можливостей для виконання організаційних обов'язків.
- Налагоджені та ефективні механізми горизонтальної та вертикальної співпраці.

2.2.1. Чітко визначена відповідальність за розробку, керівництво та впровадження системи доброчесності на кожному рівні

Система доброчесності на державному (національному та субнаціональному) чи організаційному рівні включає різних суб'єктів, які відповідають за визначення, підтримку, контроль і забезпечення громадської доброчесності. До них належать «основні» учасники, такі як установи, підрозділи чи особи, відповідальні за реалізацію політики доброчесності. Система також включає «додаткових» суб'єктів, основною метою яких є не безпосередня підтримка системи доброчесності, але без яких система не могла б працювати (включаючи такі функції, як фінанси, управління людськими ресурсами та державні закупівлі) (OECD, 2009^[2]).

Як для основних, так і для допоміжних суб'єктів існує низка функцій у сфері доброчесності, як показано в Таблиця 2.1. Конкретний розподіл відповідальності залежить від інституційної та юрисдикційної структури країни. Наприклад, деякі уряди покладають основну відповідальність за забезпечення доброчесності на центральний орган влади або інше ключове міністерство, тоді як інші покладають цю відповідальність на незалежний або автономний орган (Вставка 2.1). Додаткові функції із забезпечення доброчесності будуть покладені на установи, відповідальні за освіту, промисловість, громадянське суспільство та управління людськими ресурсами, а також на вищі органи фінансового контролю, регуляторні органи та виборчі органи. Незалежно від того, куди покладено обов'язки, уряди повинні забезпечити, щоб суб'єкти мали належний рівень повноважень для виконання цих функцій.

Таблиця 2.1. Функції цілісності

Система	Культура	Підзвітність
<ul style="list-style-type: none"> • Розподіл чітких обов'язків • Забезпечення механізмів для підтримки горизонтальної та вертикальної співпраці • Розробка та впровадження стратегії або стратегій доброчесності • Моніторинг та оцінка стратегії або стратегій доброчесності • Встановлення стандартів доброчесності 	<ul style="list-style-type: none"> • Інтеграція доброчесності в управління людськими ресурсами (наприклад, оцінка справедливості систем винагороди та просування по службі) та управління персоналом (наприклад, доброчесність як критерій відбору, оцінки та кар'єрного просування) • Розбудова спроможності та підвищення обізнаності державних службовців • Надання порад та консультацій • Впровадження заходів з культивування відкритості • Відкриття каналів та впровадження механізмів для скарг та захисту викривачів • Підвищення обізнаності в суспільстві • Проведення програм громадянської освіти • Впровадження заходів з підтримки доброчесності в компаніях • Впровадження заходів з підтримки доброчесності в організаціях громадянського суспільства 	<ul style="list-style-type: none"> • Оцінка та управління ризиками доброчесності • Застосування внутрішнього аудиту • Впровадження механізмів примусу до виконання • Застосування незалежного нагляду та аудиту • Забезпечення доступу до інформації та впровадження заходів відкритого уряду • Залучення зацікавлених сторін на всіх етапах політичного циклу • Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів • Впровадження заходів доброчесності у сфері лобювання • Впровадження заходів доброчесності у фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній

Джерело: Адаптовано з (OECD, 2009^[2]; OECD, 2017^[11]).

Вставка 2.1. Покладання відповідальності за публічну доброчесність на центральну установу, а не на незалежний орган чи органи

Деякі країни створили незалежну антикорупційну установу, поклавши на неї відповідальність за нагляд за низкою функцій у сфері доброчесності. Коли такий підхід є ефективним, він може зменшити прогалини та потенційне дублювання. Наприклад, Національний орган з питань прозорості (НОП) у Греції об'єднав колишні інституції та агентства в одну організацію, відповідальну за підвищення доброчесності, прозорості та підзвітності в державних організаціях; запобігання, виявлення та реагування на шахрайство і корупцію як у державному, так і в приватному секторах; досягнення вимірюваних результатів у боротьбі з корупцією; розбудову спроможності та підвищення обізнаності щодо цих дій. Створення НОП має на меті покласти край дублюванню повноважень, перешкодам у координації та фрагментації.

Країни також можуть створювати незалежні організації з конкретними функціями у сфері доброчесності, такими як нагляд за режимом конфлікту інтересів, системою лобювання чи політичного фінансування або іншими технічними сферами, такими як запобігання шахрайству. Це дозволяє уряду розвивати і концентрувати експертизу та ресурси в конкретних технічних сферах, що може призвести до покращення імплементації. Прикладами спеціалізованих органів є Управління по боротьбі з серйозним шахрайством у Великій Британії, Офіс Уповноваженого з питань лобювання в Канаді або Вищий орган з питань прозорості в суспільному житті (HATVP) у Франції. Наприклад, HATVP є незалежним адміністративним органом, відповідальним за сприяння доброчесності та зразковій поведінці державних службовців. Його незалежність гарантується призначенням і функціонуванням колегії, а також адміністративною та фінансовою автономією. Воно відповідає за моніторинг та відстеження активів майже 16 000 державних службовців з метою запобігання конфліктам інтересів, а також за дотримання обмежень щодо працевлаштування та лобістської діяльності після закінчення державної служби.

Досвід показує, що незалежні антикорупційні органи не завжди є рішенням проблеми. Зокрема, хоча незалежність може захистити ці органи від політичного тиску, вони можуть виявитися неспроможними запровадити ефективні зміни, оскільки вони не вкорінені в організаційній культурі. Крім того, хоча незалежні організації можуть допомогти роз'яснити обов'язки, існує ризик того, що інші громадські організації можуть відмовитися від власної відповідальності за публічну доброчесність, покладаючись на незалежний орган у виконанні всіх функцій із забезпечення доброчесності. У світлі цих викликів деякі країни застосовують «інтегрований» підхід, коли на існуючі державні органи, такі як центральний уряд або установа, відповідальна за державне управління, покладається відповідальність за нагляд за різними функціями доброчесності, а кожна громадська організація відповідає за реалізацію власної версії цієї функції всередині організації. У деяких країнах існує комбінація, коли незалежні органи виконують конкретні функції з питань доброчесності, тоді як інші функції з питань доброчесності інтегровані в державні організації.

Джерело: Для Греції, адаптовано за матеріалами, наданими Національним органом з питань прозорості. Для Франції, адаптовано за матеріалами, наданими Вищим органом з питань прозорості публічного життя.

Розподіл обов'язків щодо забезпечення доброчесності також залежить від юрисдикційного устрою країни, зважаючи на те, який рівень влади має компетенцію у конкретній сфері політики. Наприклад, у деяких федеративних країнах за освіту відповідають субнаціональні органи влади, тому відповідальність за розробку та впровадження програм громадянської освіти з питань доброчесності покладається на субнаціональний рівень.

При розподілі обов'язків із забезпечення доброчесності на місцевому рівні слід враховувати кілька аспектів. З одного боку, органи місцевого самоврядування стикаються зі специфічними ризиками для доброчесності: наприклад, ситуації конфлікту інтересів є більш імовірними через близькість до громади,

а родинні та мережеві зв'язки є типовою характеристикою робочого середовища. З іншого боку, органи місцевого самоврядування можуть стикатися з обмеженням людських, фінансових і технічних ресурсів, що ускладнює розподіл відповідальності між установами, підрозділами або окремими особами за виконання всіх функцій, наведених у Таблиця 2.1. Таким чином, ефективний підхід вимагає від органів місцевого самоврядування зважувати свої обмеження щодо спроможності та ризику для доброчесності і відповідно розподіляти обов'язки (Вставка 2.2). Як мінімум, мають бути створені спеціальні процеси для управління конфліктом інтересів та основні функції внутрішнього контролю. Оскільки додаткові функції можуть бути занадто ресурсомісткими, щоб функціонувати в кожному муніципалітеті, може бути доцільно передати деякі функції з питань доброчесності на регіональний або національний рівень. Наприклад, вже існуючий на регіональному рівні механізм викривання корупції може поширюватися і на органи місцевого самоврядування. Використання формальних і неформальних мереж як на горизонтальному, так і на вертикальному рівнях також може допомогти визначити, де слід розподілити обов'язки (див. Розділ 2.2.3). Основна увага при цьому приділяється тому, щоб, незалежно від рівня влади, чітко розподілити обов'язки з виконання функцій із забезпечення доброчесності.

Вставка 2.2. Розподіл відповідальності за доброчесність на місцевому рівні в Нідерландах і Франції

Нижче наведено приклади того, як органи місцевого самоврядування розподіляють функції з питань доброчесності відповідно до своїх можливостей та рівня ресурсів.

Нідерланди

Більшість міст і громад у Нідерландах розробляють і впроваджують власну місцеву стратегію доброчесності. В Амстердамі Бюро з питань доброчесності (БД) відповідає за просування доброчесності серед місцевих політичних лідерів та управлінців, всієї міської адміністрації, а також постачальників послуг та бізнесу. Повноваження БД охоплюють етичні та юридичні консультації, навчання, оцінку ризиків, дисциплінарні процедури та розслідування з питань доброчесності. Це бюро також є контактною особою для викривачів, які повідомляють про неправомірну поведінку та порушення правил доброчесності. Співробітники спеціально навчені надавати консультації з питань доброчесності і, як правило, мають великий досвід роботи в адміністрації міста Амстердама.

Франція

У Франції деякі великі міста та регіони розробили та впровадили політику доброчесності та конкретні функції. З 2014 року в Парижі діє комісія з питань етики, яка відповідає за конфлікт інтересів і розкриття інформації про активи, подарунки та винагороди, тлумачення та застосування кодексу поведінки, а також консультування та надання рекомендацій. У 2014 році місто Страсбург поклало аналогічну роль на незалежного уповноваженого з питань етики для сприяння доброчесності політичних лідерів і менеджерів, а також адміністрації муніципалітету. Серед регіонів, які прийняли подібний підхід, - Прованс-Альпи-Лазурний берег. Переглянутий у 2016 році статус державної служби запровадив право на доступ до консультацій з питань етики в державних організаціях для всіх державних службовців незалежно від їхнього статусу. Організації повинні покласти на себе цю відповідальність, як внутрішню, так і зовнішню. Однак існує близько 35 000 муніципалітетів, серед яких понад 90% налічують менше 5 000 мешканців і мають більш обмежені фінансові та людські ресурси. Отже, деякі з функцій із забезпечення доброчесності, перелічених у Таблиця 2.1, або належать до компетенції місцевого центру управління, генерального директора чи іншої призначеної особи (осіб) адміністрації, або ж вони не призначені на місцевому рівні і покладаються на інших суб'єктів системи доброчесності.

Джерело: Нідерланди, (City of Amsterdam, 2019^[3]). Для Франції, (Mairie de Paris, 2018^[4]); (City of Strasbourg, 2019^[5]); (Government of France, 2016^[6]).

Що стосується організацій публічного сектору, то не всі функції, наведені в Таблиця 2.1, будуть належати до компетенції організації. Наприклад, лише кілька організацій матимуть повноваження на забезпечення доброчесності під час виборів та фінансування політичних партій або на проведення навчання з питань публічної доброчесності в школах. Однак низка ключових функцій є спільними для всіх організацій публічного сектору, незалежно від повноважень; вони наведені в Таблиця 2.2 разом із посадою або підрозділом, який зазвичай відповідає за їх виконання. Має бути чітко визначено, який підрозділ або особа за що відповідає. Повинні бути виділені необхідні ресурси, і створені відповідні механізми співпраці (як описано нижче).

Таблиця 2.2. Суб'єкти та ролі у забезпеченні доброчесності на організаційному рівні

Посада або підрозділ	Роль у забезпеченні доброчесності
Найвища посадова особа	Відповідає за порядок денний, впровадження та забезпечення дотримання політики доброчесності для всієї організації. Відповідає за дотримання та демонстрацію найвищого рівня прихильності та поведінки для забезпечення публічної доброчесності.
Керівництво	Відповідає за впровадження політик доброчесності та за сприяння етичній поведінці в підрозділах організації, за які вони відповідають. Відповідальні за дотримання та демонстрацію найвищого рівня відданості та поведінки задля забезпечення публічної доброчесності.
Уповноважений з питань доброчесності Координатор з питань доброчесності Уповноважений з питань комплаєнсу Співробітники з питань політики доброчесності	Широкое коло різних посадових осіб, які виконують ролі, пов'язані з: розробкою, підтримкою та консультуванням, впровадженням, спільною роботою та забезпеченням дотримання політики доброчесності.
Внутрішній аудит та контроль	Відповідає за створення системи внутрішнього контролю та системи управління ризиками для зменшення вразливості до шахрайства та корупції, а також за забезпечення оптимальної роботи урядів для реалізації програм, що приносять користь громадянам.
Фінансовий відділ	Відповідає за забезпечення прозорості у сфері закупівель, тендерів та заявок на відшкодування витрат, які є вразливими.
Юридичний відділ	Відповідає за розробку адміністративно-правової політики, надання консультацій на основі відповідного законодавства та розробку положень про делегування повноважень і мандатів, а також застосування критеріїв доброчесності для забезпечення відповідності політик стандартам доброчесності.
Управління людськими ресурсами	Відповідає за встановлення процедур та надання консультацій щодо набору та відбору персоналу, посадових інструкцій, проведення співбесід та оцінювання, дисциплінарних розслідувань, санкцій та організаційної культури, а також застосування принципів доброчесності для забезпечення відповідності процесів стандартам доброчесності.
Комунікація / інформація	Відповідає за комунікацію щодо стандартів та процедур доброчесності.
Безпека / ІКТ	Відповідає за забезпечення фізичної та ІКТ-безпеки.
Конфіденційний радник	Відповідає за консультування та навчання працівників щодо процесу внутрішнього звітування у випадку підозри на порушення доброчесності.

Джерело: Адаптовано з (Hoekstra, 2015^[71]).

2.2.2. Наявні відповідні ресурси та спроможності для виконання організаційних обов'язків

Для виконання своїх функцій кожен компонент системи доброчесності потребує достатніх фінансових, технічних та людських ресурсів, які відповідають його повноваженням, а також відповідної спроможності виконувати свої обов'язки.

Системний підхід означає, що скорочення ресурсів однієї з частин системи нижче достатнього для ефективної роботи рівня не лише обмежить здатність цієї конкретної функції виконувати свої повноваження, але й, ймовірно, матиме побічні ефекти для всієї системи, впливаючи на загальне досягнення бажаних цілей. Друге міркування полягає в тому, що всі суб'єкти повинні мати ресурси, призначені для забезпечення спільної роботи, включаючи партнерство з іншими, участь у засіданнях комітетів та внесення інформації до спільних баз даних. Коли ресурси обмежені, існує тенденція до їх концентрації на досягненні вертикальної оперативної діяльності, а не на горизонтальній спільній роботі. Це може посилити ізоляцію та призвести до фрагментації або прогалин у системі доброчесності.

Щоб ефективно впроваджувати політику доброчесності на організаційному рівні, громадським організаціям також необхідно забезпечити сучасний підхід до управління людськими ресурсами, орієнтований на залучення експертів, які найбільше відповідають їхнім потребам. Оскільки навички, пов'язані з доброчесністю, стають дедалі більш спеціалізованими, технічними та цифровими (від юридичних до слідчих знань, ІТ, державного управління, бухгалтерського обліку, фінансів, галузевих знань, допоміжних функцій тощо), то й система працевлаштування, яка регулює робочу силу, також повинна бути сучасною. Враховуючи дефіцит багатьох навичок, необхідних для роботи в державних антикорупційних організаціях, можна застосувати низку підходів, щоб максимально використати їх, зокрема такі:

- *Кадрові резерви* можуть бути створені централізовано і використовуватися для того, щоб допомогти окремим організаціям отримати доступ до навичок, які вони, можливо, не можуть залучити на постійній основі.
- *Програми ротації* можна запровадити між різними суб'єктами системи, систематично обмінюючись працівниками на певні періоди, наприклад, між місцевими підрозділами з питань доброчесності. Водночас, певний рівень стабільності праці та гарантії зайнятості є важливим для накопичення знань та досвіду, а також для скорочення часу, необхідного для навчання щодо координації між органами.
- *Безперервне навчання та розвиток протягом усього життя* можуть бути пріоритетними (докладніше див. Главу 8).
- *Моніторинг* якості та кількості людських ресурсів для систем доброчесності на всіх рівнях влади з метою виявлення вузьких місць і сфер для вдосконалення.

2.2.3. Створені та ефективно працюють механізми горизонтальної та вертикальної співпраці

Що стосується співпраці між різними інституційними суб'єктами щодо розподілу обов'язків, то основним завданням є забезпечення того, щоб кожен з них, незалежно від рівня своєї незалежності, працював над досягненням загальнозрозумілої та спільної мети, спрямованої на забезпечення впливу політики доброчесності. Крім того, співпраця між суб'єктами, відповідальними за різні інструменти та функції у сфері доброчесності, сприяє визначенню синергії, а отже, допомагає уникнути дублювання або прогалин (OECD, 2009^[21]). Основна увага приділяється «максимізації політичних та операційних переваг численних органів, пов'язаних з доброчесністю, а також уникненню найгірших ризиків «ситуативності», юрисдикційних прогалин, дисбалансу між позитивними та примусовими стратегіями доброчесності, потенційно нездорової конкуренції,

негативних конфліктів та плутанини в очах громадян та кінцевих користувачів» (Sampford, Smith and Brown, 2005^[8]).

Як вертикальна співпраця між різними рівнями влади, так і горизонтальна співпраця між галузевими міністерствами, відомствами та функціональними підрозділами мають важливе значення для впровадження політики доброчесності (Вставка 2.3). Ці механізми співпраці можуть розвиватися двома шляхами (хоча може існувати «сіра зона», в якій інструмент може належати до обох категорій):

- Формально, через структури і процедури, створені з конкретною метою забезпечення спільної роботи в рамках системи доброчесності. Це може бути створення спільного агентства; створення комісії, яка об'єднує різних суб'єктів системи; або створення підрозділу з питань доброчесності в міністерствах чи відомствах.
- Неформально і добровільно, через мережі доброчесності, спеціальні робочі групи або інші висхідні ініціативи, такі як онлайн-платформи для управління знаннями.

Вставка 2.3. Формальні та неформальні механізми співпраці в Канаді

У Канаді центральне відомство, Секретаріат Казначейства, приймає дві спільноти практиків:

- Міжвідомча мережа цінностей та етики
- Група старших офіцерів з питань внутрішнього розкриття інформації (викривання).

Ці спільноти проводять регулярні зустрічі та отримують взаємну вигоду від обміну передовим досвідом та отриманими уроками.

Спільноти та регулярні обміни між ними надають Секретаріату Казначейства неформальний спосіб бути в курсі нових питань та викликів, що виникають. Їхній внесок також може допомогти у формуванні політики доброчесності, а також в інформаційно-просвітницькій та комунікаційній діяльності Секретаріату.

Джерело: Адаптовано за матеріалами, наданими Секретаріатом Казначейства.

Масштаби та підходи до співпраці залежать від конкретного контексту того, як уряди управляють публічною доброчесністю, а також від системи врядування, в яку інтегрована доброчесність. Перше питання, на яке слід відповісти, може бути «Співпраця для чого?», оскільки різні функції можуть вимагати різних підходів. Друге – «Співпраця між ким?» - зокрема, при розгляді основних та додаткових функцій, які також можуть вимагати різних підходів (OECD, 2009^[2]). Наприклад, співпраця між основними функціями може вимагати більш жорсткого, більш формалізованого підходу, тоді як співпраця між додатковими функціями може бути менш регулярною і, відповідно, вимагати використання неформальних механізмів.

Уряди можуть використовувати різні механізми для забезпечення спільної роботи:

- формальні механізми, що забезпечують узгоджене прийняття рішень, підтримку, комунікацію та обмін інформацією
- неформальні механізми для забезпечення горизонтального обміну та підтримки
- механізми, пристосовані до національного та субнаціонального рівнів відповідно до системи управління країни.

Формальні механізми для забезпечення узгодженого прийняття рішень та підтримки, комунікації та обміну інформацією

Співпраця в рамках системи доброчесності частково залежатиме від правових та управлінських механізмів, що існують для управління нею. Особливу увагу слід звернути на централізацію функції спільної роботи. У багатьох країнах ця функція знаходиться на видному і центральному місці в уряді, щоб підкреслити її важливість, наприклад, в офісі президента або при раді міністрів. В інших країнах цю функцію може виконувати незалежний орган, наприклад, орган з питань доброчесності або вищий орган фінансового контролю. Незалежно від місця розташування, ця роль вимагає певного рівня впливу і повноважень, а також чітких ієрархічних відносин з іншими окремими організаціями.

Також може бути створений окремий комітет, забезпечений відповідними ресурсами та експертизою. До складу комітету можуть входити посадові особи основних антикорупційних органів, ключових галузевих міністерств, інших гілок влади та громадянського суспільства. Наприклад, у Кореї існує орган з координації антикорупційної політики, до складу якого входять представники десяти державних установ (міністерств і наглядових органів), що забезпечує комунікацію між їхніми установами. Інший приклад можна знайти в Мексиці, де всеохоплююча Національна антикорупційна система залучає широке коло суб'єктів в уряді та включає в себе інструменти комунікації та механізми обміну інформацією (див. *Огляд ОЕСР щодо доброчесності в Мексиці* (OECD, 2017^[9]) для детального огляду).

Крім того, спільна робота вимагає ефективних інструментів комунікації та обміну ключовою інформацією між органами. Ті, кому доручено співпрацювати, можуть впроваджувати комунікаційні стратегії, щоб забезпечити інформування всіх суб'єктів системи (включаючи приватний сектор і громадянське суспільство) про наявну політику доброчесності. Регулярне використання комунікаційної стратегії може також зміцнити прихильність керівництва та підтримувати постійну співпрацю. Аналогічно, онлайн-портали та адміністративні бази даних можуть використовуватися для обміну інформацією між організаціями, що підвищує потенціал для ефективної співпраці. Інтєроперабельні адміністративні бази даних дозволяють громадянським організаціям обмінюватися актуальною інформацією, посилювати перехресну перевірку та автоматизувати оповіщення (наприклад, про потенційні конфлікти інтересів, упущення в розкритті інформації, ризики та шахрайство). Наприклад, у деяких країнах сумісні бази даних можуть використовуватися для перехресної перевірки даних податкової адміністрації з деклараціями про доходи та майно, що полегшує виявлення потенційних пропусків у деклараціях або конфліктів інтересів.

Неформальні механізми для забезпечення горизонтального обміну та підтримки

Неформальні механізми співпраці між міністерствами, як на національному, так і на субнаціональному рівні, можуть мати форму мереж доброчесності, учасниками яких є керівники або працівники (див. приклади Швеції та Німеччини у Вставка 2.4). Такі мережі рідко мають повноваження приймати рішення, але вони можуть сприяти підвищенню ефективності систем доброчесності шляхом обміну передовим досвідом, інформацією та отриманими уроками. Крім того, вони можуть забезпечити, щоб питання доброчесності залишалися на порядку денному інституцій публічного сектору. Однак ці неформальні механізми можуть потребувати певної офіційної підтримки для забезпечення належного функціонування (див. приклад Австрії у Вставка 2.4).

Вставка 2.4. Мережі доброчесності в Австрії, Німеччині та Швеції

Австрійська мережа уповноважених з питань доброчесності

Для впровадження доброчесності в публічному секторі Австрія створила Мережу уповноважених з питань доброчесності, яка має на меті призначити співробітників з питань доброчесності в різних федеральних установах (наприклад, міністерствах). Завдання, які виконують ці особи, включають:

- надання консультативних послуг працівникам та вищим посадовим особам
- розповсюдження інформації з питань доброчесності та підвищення обізнаності
- проведення тренінгів
- аналіз ризиків корупції
- співпраця та обмін досвідом
- виконання функцій координатора з питань, пов'язаних з комплаєнсом.

Федеральне бюро по боротьбі з корупцією відповідає за управління мережею, генерування та збір експертних знань з питань доброчесності, а також забезпечення базової підготовки та навчальних матеріалів для співробітників.

Німецька мережа контактних осіб з питань запобігання корупції

У Німеччині провідним федеральним міністерством з питань запобігання корупції та доброчесності є Федеральне міністерство внутрішніх справ, будівництва та комунального господарства. Оскільки запобігання корупції не передбачає наглядової ролі над іншими міністерствами, співпраця з ними має важливе значення для досягнення спільного розуміння політики доброчесності та всеосяжних стандартів її реалізації.

У федеральній адміністрації Німеччини спільні правила процедури федеральних міністерств регулюють (серед інших питань) спільну роботу в рамках федерального уряду. Стаття 19 передбачає, що «у питаннях, які стосуються повноважень більш ніж одного федерального міністерства, ці міністерства співпрацюють для забезпечення того, щоб федеральний уряд висловлювався і діяв послідовно».

На практиці співпраця відбувається через мережу контактних осіб з питань запобігання корупції, які часто зустрічаються. Ця мережа також розробляє керівні принципи, посібники та рекомендації для виконання Директиви Федерального уряду щодо запобігання корупції у федеральній адміністрації.

Мережа протидії корупції для державних установ Швеції

Шведське агентство з питань державного управління організувало Мережу протидії корупції для державних установ Швеції. Делегати, які беруть участь у роботі мережі, включають керівників адміністративних департаментів та керівників юридичних департаментів. Мережа зустрічається чотири рази на рік, і кожна зустріч зазвичай збирає близько 100 агентств.

Метою мережі є обмін досвідом, ознайомлення з позитивними прикладами та участь у підготовці посібників, звітів та інших публікацій Шведського агентства з питань державного управління щодо антикорупційних заходів, внутрішнього контролю та ефективності.

Джерело: (IBN, 2020^[10]); Німеччина: інформація надана Міністерством внутрішніх справ; Швеція: інформація надана Шведським агентством державного управління.

Офіційна підтримка цих мереж забезпечує їхню видимість, підвищує легітимність функції радника з питань етики та підтримує діяльність мережі. Наприклад, Департамент державної служби Польщі очолює і підтримує діяльність мережі радників з питань етики та доброчесності. Ця підтримка сприяла популяризації та підвищенню обізнаності про роль радників з питань етики (призначення радника з питань етики не є обов'язковим на польській державній службі), а також визначила потребу в наданні етичних рекомендацій та консультаційних механізмів в офісах публічного сектору. Як результат, в державних адміністраціях почастишали випадки призначення радників з питань етики.

Інші механізми, такі як семінари, форуми та спільні комунікаційні стратегії, також можуть підтримувати неформальну співпрацю між організаціями:

- *Семінари* можуть розробляти практичні методи та інструменти. Якщо інструмент може бути застосований у кількох організаціях, є сенс поділитися розробкою для забезпечення ефективності та спільності.
- *Пули* використовуються для збору дефіцитного досвіду, яким можуть ділитися організації-учасниці. Наприклад, слідчі, тренери або політичні радники з питань доброчесності можуть бути спільними для різних менших організацій, які можуть не мати можливості наймати таких експертів самостійно.
- *Форуми* - це майданчики, де фахівці з питань доброчесності з різних організацій можуть зібратися разом і обмінятися знаннями, досвідом та отриманими уроками. Вони можуть проводитися особисто або у віртуальному середовищі.
- *«Мегафон»* використовується, коли організації об'єднують зусилля для спілкування з громадськістю та/або на політичному рівні, щоб вплинути на розробку політики доброчесності. Спільними зусиллями організації можуть говорити голосніше і переконливіше, коли потрібно вплинути на громадську думку (Hoekstra, 2015^[7]).

Механізми, адаптовані до національного та субнаціонального рівнів відповідно до системи управління країни

Регіони та муніципалітети часто відрізняються один від одного культурою, рівнем соціально-економічного розвитку, а також рівнем та проблемами корупції. Ця різноманітність може призвести до того, що політика у сфері доброчесності буде відрізнятися як на національному рівні, так і в різних регіонах. Хоча немає необхідності в уніфікації, бажано уникати прогалів і неузгодженості. Для подолання неузгодженостей уряди можуть визначити чіткі обов'язки щодо політики доброчесності, а також забезпечити відкриті лінії зв'язку та заходи для спільної роботи. Механізми забезпечення узгодженості будуть відрізнятися залежно від системи управління, встановленої в країні.

У федеративних державах федеральний уряд рідко має будь-яку юрисдикцію щодо публічної доброчесності на рівні субнаціональних урядів. Тут рух до узгодженості стандартів може спиратися на добровільну співпрацю та обмін інформацією. Федеративні країни можуть використовувати регулярні зустрічі в рамках формального або неформального комітету чи комісії з питань доброчесності для сприяння обміну інформацією та підтримки узгодженості між стандартами доброчесності (Вставка 2.5). Такі механізми співпраці зосереджені на забезпеченні узгодженості систем доброчесності на субнаціональному рівні з національним рівнем, враховуючи при цьому специфіку субнаціонального рівня.

Вставка 2.5. Механізми співпраці у федеративних країнах

Наступні приклади з Бельгії та Канади дають уявлення про те, як федеральні уряди підтримують неформальну співпрацю між собою та регіональними урядами.

Бельгія - Консультаційний комітет

У Бельгії при канцелярії прем'єр-міністра створено Консультаційний комітет для обговорення питань належного врядування, які потребують співпраці між різними рівнями влади. Комітет, який збирається раз на місяць, складається з міністрів федерального уряду та міністрів урядів громад і регіонів. Секретаріат Консультаційного комітету відповідає за адміністративні та логістичні завдання комітету, такі як підготовка та розсилка порядку денного засідань, організація засідань та розповсюдження результатів прийнятих рішень. Секретаріат також здійснює нагляд за процесом моніторингу угод про спільну діяльність між різними суб'єктами та публікує угоди про спільну діяльність за участю федерального уряду.

Канада - Канадська мережа з питань конфлікту інтересів

Канадська мережа з питань конфлікту інтересів (CCOIN) була створена в 1992 році з метою формалізації та зміцнення контактів між різними сферами державного управління щодо політики у сфері конфлікту інтересів. Уповноважені з кожної з десяти провінцій і трьох територій, а також два представники федерального уряду, які представляють членів парламенту і сенату, щорічно зустрічаються для розповсюдження політик і супутніх матеріалів, обміну кращими практиками та обговорення ідей з питань етики і життєздатності політик.

Джерело: (FPS Chancellery of the Prime Minister, 2019^[11]; Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner, 2019^[12]).

Деякі центральні уряди розробляють керівні принципи та інструменти (наприклад, загальнодержавні кодекси поведінки та положення про конфлікт інтересів), які використовуються для підтримки інших рівнів влади в інтерпретації цих положень та їх реалізації. Нормативно-правова база також може бути використана для чіткого визначення механізмів спільної роботи для усунення прогалин, які можуть виникнути. У таких випадках центральні органи влади можуть бути уповноважені надавати рекомендації щодо створення субнаціональних комісій, заходів для комунікації між національним і субнаціональним рівнями, а також інструментів для підтримки узгодженості субнаціональних стратегій доброчесності (Вставка 2.6). Метою цих заходів є не застосування універсального підходу, а підтримка субнаціональних рівнів влади у впровадженні політики доброчесності, яка є послідовною та узгодженою для окремих осіб, незалежно від регіону.

Вставка 2.6. Регіональні комісії з питань моралі в Колумбії

У кожному департаменті Колумбії створено Регіональну комісію з питань моралі (Comisión Regionales de Moralización, або CRM), яка відповідає за підтримку реалізації Національної антикорупційної політики, а також за обмін інформацією та координацію місцевих ініціатив між органами, що займаються запобіганням, розслідуванням та покаранням за корупцію.

До складу CRM входять регіональні представники Генеральної прокуратури, Інспекції казначейства Колумбії, Секційної ради судової влади та Офісу департаментських, муніципальних і районних інспекторів казначейства. Відповідно до Закону 1474 від 2011 року, участь у цих щомісячних зустрічах є обов'язковою і не може бути делегована. Крім того, за необхідності до складу Регіональної комісії з питань моралі можуть бути запрошені інші організації, а саме: офіс омбудсмена, представники муніципалітетів, спеціалізована технічна поліція, губернатор та голова Асамблеї департаменту. З метою сприяння участі громадян та громадському контролю за діяльністю CRM, щонайменше одна щоквартальна зустріч має проводитися з організаціями громадянського суспільства для розгляду та вирішення їхніх запитів, проблем, скарг та претензій.

Узгодженості дій між відомствами сприяє набір керівних принципів, розроблених Національною комісією з питань моралі (Comisión Nacional de Moralización, або CNM), які доповнюються типовими документами, що їх CRM можуть використовувати для виконання своїх планів дій. До них відносяться Внутрішній регламент, Дворічний звіт про управління та Список відвідуваності. Такі настанови також містять огляд основних викликів та передового досвіду CRM.

Джерело: Закон Колумбії 1474 від 2011 року; Оперативні вказівки для регіональних комісій з питань моралі в Колумбії (іспанською мовою), www.anticorruccion.gov.co/SiteAssets/Paginas/lineamientosCRM/Cartilla_CRM.pdf (дата перегляду: 3 лютого 2020 року).

2.3. Виклики

Основним викликом, пов'язаним з визначенням чітких обов'язків щодо забезпечення доброчесності, є сприяння загальній узгодженості та впровадженню системи доброчесності. Посилення узгодженості вимагає забезпечення того, щоб обов'язки не перетиналися, не були фрагментованими і не залишалися невиконаними. Вирішення цього завдання передбачає створення як вертикальних, так і горизонтальних механізмів співпраці та розподіл ресурсів, про що йшлося у Розділах 2.2.3 та 2.2.2, відповідно. Це також вимагає створення механізмів нагляду для виявлення потенційних прогалин, що більш детально обговорюється в Главі 12. Хоча механізми спільної діяльності вирішують проблеми, пов'язані з розподілом обов'язків, вони самі по собі також створюють проблеми, найбільш помітними з яких є укорінена відокремленість і конкуренція між організаціями.

2.3.1. Укорінена відокремленість

Діяльність у відокремленості може стати проблемою для багатьох громадських організацій. Ряд чинників може сприяти виникненню відокремленості, включаючи ієрархічні структури, зосередженість на ключових сферах політики та способи надання послуг (наприклад, мислителі, планувальники, виконавці). Відокремленості не завжди є проблемою; вона може сприяти підвищенню ефективності та оптимізації процесів, а також формуванню ключової експертизи (Riberio, Giacoman and Trantham, 2016^[13]). Однак, відокремленість стає проблемою, коли вона

заважає підрозділам або організаціям працювати в різних функціональних сферах для ефективного вирішення всеохоплюючих питань політики, таких як доброчесність публічної влади.

Для вирішення проблем, пов'язаних з відокремленістю, уряди можуть вжити низку заходів. Стратегічний підхід, який визначає цілі організації чи уряду щодо забезпечення доброчесності, результати та розподіл обов'язків, допомагає визначити, де можуть існувати потенційні «ізолятори», водночас стимулюючи підрозділи чи організації до співпраці під час здійснення діяльності та формулювання спільних цілей. Крім того, створення формальних і неформальних мереж співпраці може допомогти зміцнити співпрацю між різними організаціями та розширити можливості для спільної роботи. Приклади формальних і неформальних спільнот, мереж і механізмів спільної діяльності розглядаються у Вставках 2.3, 2.4 і 2.5 відповідно. Однак уряди також можуть розглянути можливість використання інструментів обміну інформацією. Вони можуть бути формальними або неформальними, включаючи неформальні обговорення та обмін досвідом, меморандуми про взаєморозуміння та інтероперабельні бази даних, які дозволяють адміністраціям здійснювати перехресну перевірку наявних даних у державному секторі. Серед переваг механізмів спільної роботи - підвищення ефективності процедур завдяки об'єднанню ресурсів та обміну інформацією, а також посилення обміну знаннями.

2.3.2. Конкуренція між організаціями

Конкуренція є другою проблемою, яка підриває співпрацю. Конкуренцію можна розуміти як ситуацію, коли організації змагаються за обмежені ресурси, або як ситуацію, що ґрунтується на соціальному порівнянні - тобто на потребі перевершити колег (Wang, Wang and Liu, 2018^[14]). Здорова конкуренція має низку переваг, включаючи інновації та підвищення ефективності. Однак вона може підірвати результати політики, а також спільну роботу.

Тому досягнення правильного балансу конкуренції має важливе значення для підтримки співпраці громадських організацій між собою, а також для впровадження інновацій та підвищення ефективності. Підтримка спільної діяльності вимагає балансу між витратами та вигодами, коли організації отримують більше вигод від співпраці, ніж витрат (Stewart, 2015^[15]). Однак, ефективна співпраця в довгостроковій перспективі може призвести до самозаспокоєння, яке підриває її. Хоча неможливо гарантувати співпрацю в довгостроковій перспективі, пошук правильних переваг може значно підтримати її; з іншого боку, якщо стимулів до співпраці занадто багато, то це може призвести до дезертирства (Stewart, 2015^[15]). У деяких країнах зменшення конкуренції між суб'єктами господарювання залежить від посилення адміністративної координації. У Франції Французьке антикорупційне агентство сприяє адміністративній координації, централізації та поширенню інформації для запобігання та виявлення корупційних дій, торгівлі впливом, здирництва, незаконного отримання відкатів, розкрадання та фаворитизму. Агентство укладає угоди про співпрацю та меморандуми про взаєморозуміння з іншими державними установами, які беруть участь у боротьбі з корупцією, формалізуючи відносини співпраці між ними та уточнюючи сферу їхньої діяльності. Це допомогло полегшити обмін інформацією та посилити синергію.

Бібліографія

City of Amsterdam (2019), *Bureau Integriteit - Gemeente Amsterdam*, [3]
<https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/bestuur-organisatie/bureau-integriteit/> (accessed on 11 September 2019).

City of Strasbourg (2019), *Charte de déontologie | Strasbourg.eu*, [5]
<https://www.strasbourg.eu/charte-deontologie> (accessed on 11 September 2019).

- FPS Chancellery of the Prime Minister (2019), “Directorate-General for Secretariats and Coordination”, <https://chancellerie.belgium.be/en/organisation/directorate-general-secretariats-and-coordination> (accessed on 18 September 2019). [11]
- Government of France (2016), *LOI n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires* | Legifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032433852&categorieLien=id> (accessed on 11 September 2019). [6]
- Hoekstra, A. (2015), “Institutionalizing Integrity Management”, in *Ethics in Public Policy and Management*, Routledge, <https://doi.org/10.4324/9781315856865-9>. [7]
- IBN (2020), *Integritätsbeauftragten-Netzwerk*, <https://integritaet.info/> (accessed on 18 September 2019). [10]
- Mairie de Paris (2018), *La commission de déontologie des élu-e-s du Conseil - Ville de Paris*, <https://www.paris.fr/pages/la-commission-de-deontologie-des-elu-e-s-du-conseil-de-paris-3167/#autres-cas-de-saisine> (accessed on 11 September 2019). [4]
- OECD (2017), *OECD Integrity Review of Mexico: Taking a Stronger Stance Against Corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264273207-en>. [9]
- OECD (2017), *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435> (accessed on 24 January 2020). [1]
- OECD (2009), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*, Conference Paper, OECD Global Forum on Public Governance, <https://www.researchgate.net/publication/281280788>. [2]
- Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner (2019), *Canadian Conflict of Interest Network*, <http://ciec-ccie.parl.gc.ca/EN/AboutUs/WhatWeDo/Pages/CCOIN.aspx> (accessed on 18 September 2019). [12]
- Riberio, F., A. Giacomani and M. Trantham (2016), *Dealing with market disruption & Seven strategies for breaking down silos*, PwC, <https://www.strategyand.pwc.com/gx/en/reports/dealing-with-market-disruption.pdf> (accessed on 11 September 2019). [13]
- Sampford, C., R. Smith and A. Brown (2005), “From Greek Temple to Bird’s Nest: Towards A Theory of Coherence and Mutual Accountability for National Integrity Systems”, *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 64/2, pp. 96-108, <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2005.00445.x>. [8]
- Stewart, A. (2015), *Why do we cooperate?*, World Economic Forum, <https://www.weforum.org/agenda/2015/03/why-do-we-cooperate/> (accessed on 11 September 2019). [15]
- Wang, H., L. Wang and C. Liu (2018), “Employee Competitive Attitude and Competitive Behavior Promote Job-Crafting and Performance: A Two-Component Dynamic Model.”, *Frontiers in psychology*, Vol. 9, p. 2223, <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2018.02223>. [14]

3

Стратегія

У цій главі надається коментар до принципу стратегії, що міститься в Рекомендаціях Ради з питань доброчесності ОЕСР. У ній описано, як розробити стратегічний підхід до публічної доброчесності, який ґрунтується на фактах і спрямований на зменшення ризиків для публічної доброчесності. Основна увага приділяється ризик-орієнтованому підходу до визначення стратегічних цілей і пріоритетів системи доброчесності; розробці критеріїв та індикаторів; а також збору відповідних даних про впровадження, результативність та ефективність системи доброчесності. Крім того, в ньому розглядається проблема збалансування підходів до стратегій доброчесності, що базуються на правилах і цінностях, з одного боку, та підходів, що базуються на принципах, з іншого.

3.1. Навіщо потрібна стратегія?

Стратегія публічної доброчесності має важливе значення для підтримки цілісної та всеохоплюючої системи доброчесності. Однак вона не є самоціллю, а радше засобом для досягнення мети. Тому процес розробки стратегії так само важливий, як і її результат. Інклюзивний і ретельний процес розробки стратегії може допомогти вибрати відповідні стратегічні цілі, які мають значення для громадян і бізнесу; визначити пріоритети і послідовність дій у відкритий спосіб для подолання найбільш важливих ризиків для доброчесності; а також надати необхідні докази для заходів, які є найбільш економічно ефективними і, ймовірно, матимуть найбільший вплив. Стратегії також є способом демонстрації зобов'язань і можуть використовуватися для встановлення інституційних обов'язків. Однак, якщо стратегії не призводять до видимих результатів - наприклад, через неналежне виконання - вони можуть, у кращому випадку, втратити актуальність, а в гіршому - підірвати довіру громадськості до органів державної влади.

У Рекомендаціях ОЕСР з питань публічної доброчесності зазначено, що її учасники повинні «розробити стратегічний підхід для публічного сектору, який ґрунтується на фактах і спрямований на зменшення ризиків для публічної доброчесності, зокрема, шляхом:

- a. Встановлення стратегічних цілей та пріоритетів для системи публічної доброчесності на основі ризик-орієнтованого підходу до порушень стандартів публічної доброчесності та з урахуванням факторів, що сприяють ефективній політиці публічної доброчесності;
- b. Розробки критеріїв та індикаторів і збір достовірних та актуальних даних щодо рівня впровадження, результативності та загальної ефективності системи публічної доброчесності» (OECD, 2017^[1]).

3.2. Що таке стратегія?

По суті, стратегічний підхід до забезпечення публічної доброчесності - це підхід, який формалізований і реалізується через існуючі урядові процедури розробки стратегій у консультаціях із відповідними зацікавленими сторонами; базується на фактах; має загальносистемну перспективу; і зосереджується на ключових ризиках для доброчесності. Щоб створити умови для підвищення рівня етичної поведінки, стратегії доброчесності дедалі більше збалансовують підходи, засновані на цінностях, з підходами, заснованими на правилах. Комплексний підхід може призвести до досягнення багатьох стратегічних цілей, спрямованих на зменшення ризиків для доброчесності, які будуть інтегровані в існуючі урядові стратегії. Деякі країни обирають єдину національну стратегію доброчесності або антикорупційну стратегію, хоча стратегічний підхід не потребує єдиного стратегічного документа. Незалежно від форми, стратегічний підхід до публічної доброчесності містить усі наступні елементи:

- аналіз проблем: виявлення, аналіз та пом'якшення ризиків
- розробка стратегії: визначення пріоритетності цілей, політичні консультації та координація
- розробка індикаторів з базовими показниками, проміжними та цільовими показниками
- розробка плану дій, розподіл обов'язків та визначення вартості заходів
- впровадження, моніторинг, оцінка та інформування про результати моніторингу та оцінки, включаючи оцінку перед впровадженням.

3.2.1. Аналіз проблем: виявлення, аналіз та пом'якшення ризиків

Підхід, заснований на оцінці ризиків, має вплив на розробку, впровадження, моніторинг та оцінку стратегії. Зокрема, він підкреслює важливість етапу аналізу проблем, на якому визначаються та аналізуються ризики для доброчесності, які є найбільш шкідливими для публічної доброчесності. Цей підхід ґрунтується на усвідомленні того, що не всі проблеми можна вирішити одночасно, тому необхідно визначати пріоритети. Надійна доказова база дозволяє зробити обґрунтований вибір щодо того, яким стратегічним цілям слід надати пріоритет.

Оскільки процес аналізу проблем включає виявлення, аналіз і зменшення ризиків, він спирається на процес оцінки ризиків, описаний у Главі 10, присвяченій управлінню ризиками. Однак ці два процеси не є тотожними. Управління ризиками має технічну спрямованість; воно використовується для розробки та адаптації засобів контролю для усунення ризиків для доброчесності. Етап аналізу проблем передбачає використання результатів процесу оцінки ризиків для формування стратегії доброчесності на національному, субнаціональному, секторальному чи організаційному рівнях. Процес аналізу проблем може також обґрунтовано охоплювати ризики для всього уряду або всього суспільства та визначати відповідні стратегії пом'якшення наслідків для цих сфер.

Таким чином, етап аналізу проблем може черпати натхнення з ключових елементів управління ризиками, а саме, з процесу оцінки ризиків, що включає ідентифікацію, аналіз та пом'якшення ризиків:

- *виявлення ризиків* – визначення типів ризиків для доброчесності (хабарництво, кумівство, прогули, порушення конфлікту інтересів, шахрайство у сфері закупівель тощо) у певному процесі чи системі на основі моделі ризиків
- *аналіз ризиків* – оцінка ймовірності та впливу кожного ризику, серед інших факторів
- *мінімізація ризиків* – на основі результатів аналізу ризиків, реалізація заходів з управління ризиками, а також моніторинг та оцінка цих заходів.

Етап аналізу проблем спрямований на виявлення проблем та їх причин, а також викликів і можливостей для реформування. Як мінімум, він визначає конкретні типи відповідних порушень доброчесності, суб'єктів, які можуть бути до них причетні, а також очікувану ймовірність і вплив у разі реалізації ризику. Аналіз проблем використовується для вибору найбільш ефективних заходів (дій) зі зниження ризиків пізніше, під час розробки стратегії та плану дій на її виконання.

Багато з наявних методів і прийомів проведення аналізу проблем є трудомісткими та ресурсомісткими, а також можуть вимагати спеціальних навичок. Як перший крок у цьому процесі, відповідальна команда повинна сформулювати реалістичний план збору даних для виявлення підтверджуючих доказів (UNODC, 2015^[2]). Ключовим питанням на початковому етапі є вибір, чи передавати роботу з аналізу проблеми на аутсорсинг, чи проводити її власними силами, чи поєднувати ці два підходи. Кожен варіант має свої переваги та недоліки, залежно від контексту, наявних ресурсів та навичок, а також обсягу роботи (див. Таблиця 3.1). Незалежно від обраного варіанту, належний аналіз проблеми потребує часу. Відповідні дані рідко бувають легкодоступними, а також дуже важливо залучати різні зацікавлені сторони - як державні, так і недержавні суб'єкти - до розробки, реалізації та отримання результатів аналітичної роботи та консультуватися з ними. Це має значення для достовірності, сприйняття та підзвітності.

Таблиця 3.1. Переваги та обмеження аналізу проблем власними силами в порівнянні з аутсорсингом

Варіант 1: Аналіз проводять штатні працівники міністерств та відомств	<p>Для керівництва процесом аналізу може бути створена робоча група, що складається з державних службовців ключових установ, які володіють взаємодоповнюючими навичками та досвідом, а також потенційних зовнішніх експертів, на чолі з головною установою. Належний дизайн аналізу, включаючи визначення правильних запитань та джерел інформації для отримання неупередженої та інформативної картини, є запорукою успіху внутрішнього аналізу.</p> <p><i>Переваги:</i> краще внутрішнє розуміння проблем або прогалин, підвищення кваліфікації державних службовців, залучених до процесу, без відриву від роботи.</p> <p><i>Недоліки:</i> більш трудомісткий (державні службовці, як правило, мають інші завдання, які вони виконують паралельно з аналізом), менше можливостей для застосування складних методів аналізу, більший ризик упередженості.</p>
Варіант 2: Аутсорсинг	<p>Для проведення аналізу залучається зовнішній постачальник послуг. Міністерство або відомство має розробити технічне завдання (ТЗ), щоб належним чином визначити сферу застосування та методологію; для цього необхідна експертиза.</p> <p><i>Переваги:</i> можливість використовувати більш складні або комплексні методологічні підходи для отримання більш достовірних доказів у випадках, коли немає власних експертів; може бути швидшим, ніж аналіз, проведений власними силами.</p> <p><i>Недоліки:</i> менша власність всередині організації; обмежена інформація про гострі проблеми, які не видно зовнішньому аналітику; вимагає додаткових фінансових ресурсів; обмеження на розвиток необхідних навичок всередині організації.</p>
Варіант 3: Комбінований (державні службовці в міністерствах та відомствах проводять початковий аналіз)	<p>Зовнішній постачальник послуг залучається для проведення глибшого (або додаткового) аналізу в певних сферах, збору додаткових даних або для зовнішньої перевірки якості та результатів внутрішнього аналізу. Провідна установа має розробити ТЗ, щоб належним чином визначити обсяг і методологію аналізу; для цього потрібні відповідні знання та досвід. Альтернативним варіантом може бути створення змішаної робочої групи (державні службовці, експерти, ОГС), де експерти готують довідкові документи та аналіз, а потім обговорюють і доопрацьовують аналіз проблеми на засіданнях робочої групи з державними службовцями.</p> <p><i>Переваги:</i> дозволяє краще зрозуміти і перевірити якість початкового аналізу, щоб переконатися, що ключові питання не були пропущені; можливість використовувати більш ґрунтовні методологічні підходи для отримання більш достовірних доказів.</p> <p><i>Недоліки:</i> більш трудомісткий; вимагає додаткових фінансових ресурсів; вимагає додаткових зусиль з координації; зменшує можливості для підвищення кваліфікації персоналу; ризик обмеженої відповідальності порівняно з повністю внутрішньою структурою.</p>

Джерело: (OECD, 2018^[3]).

Стратегічні цілі у сфері доброчесності можуть міститися в кількох урядових документах, що належать різним органам влади. У зв'язку з цим, залежно від структури уряду, рекомендується періодично надавати мандат міжвідомчому органу, наприклад, спільній робочій групі, до складу якої входять представники відповідних центральних органів виконавчої влади та органів нагляду, на підготовку аналітичного звіту про ризики для доброчесності публічних службовців. У цьому звіті можна було б сформулювати рекомендації та визначити пріоритети для всієї системи забезпечення доброчесності публічної влади (Вставка 3.1).

Вставка 3.1. Аналіз ризиків для розробки антикорупційної стратегії у Великій Британії

Антикорупційна стратегія Великої Британії на 2017-22 роки була розроблена в результаті широкої урядової дискусії під керівництвом Об'єднаного антикорупційного підрозділу (JACU) при Кабінеті міністрів. Стратегія була побудована на безпосередньому аналізі трьох конкретних загроз, які становить корупція для країни: національна безпека, національне процвітання та довіра громадськості до інституцій. Аналіз кожної з трьох загроз проводився як на національному рівні, так і в міжнародному контексті. Цей процес визначив цілі, закріплені в стратегії, а також національні, транснаціональні (наприклад, покращення міжнародного бізнес-середовища та доброчесність фінансування розвитку) та субнаціональні заходи (наприклад, кордони, оборона, поліція, в'язниці, спорт, доброчесність у фінансовому секторі, приватному секторі та місцевому самоврядуванні), які мають бути реалізовані.

Джерело: Адаптовано з (Puman and Eastwood, 2018^[4]).

Перед проведенням аналізу проблеми, необхідно додатково розглянути питання про те, яку аналітичну систему (системи) та джерела даних використовувати (огляд можливостей див. (Johnson and Soreide, 2013^[5]; OECD, 2019^[6]; OECD, 2009^[7]; UNDP, 2015^[8]; UNODC, 2013^[9]). Для розробки стратегії зазвичай використовують SWOT-аналіз (сильні та слабкі сторони, можливості та загрози), PESTLE (політичні, економічні, соціологічні, технологічні, правові та екологічні фактори) та аналіз дерева проблем (докладніше про SWOT та PESTLE див. (OECD, 2018^[3])). Такі структури корисні для полегшення мислення всередині команди та із зовнішніми зацікавленими сторонами. Однак без надійних даних процес може бути інклюзивним, але не ґрунтуватися на фактах. Наступні джерела інформації можуть надати корисну інформацію для виявлення та аналізу ризиків для доброчесності:

- опитування працівників, домогосподарств чи бізнесу
- інші дані опитувань, такі як опитування користувачів або опитування місцевих дослідницьких установ
- дані з публічних реєстрів (наприклад, правоохоронних органів, аудиторських установ, національних статистичних служб)
- опубліковані дослідницькі документи національних або міжнародних організацій чи наукових установ (наприклад, статті, звіти, робочі документи, політекономічний аналіз)
- дослідження на замовлення
- індикатори від міжнародних організацій або дослідницьких установ
- інтерв'ю або фокус-групи з відповідними зацікавленими сторонами
- оцінки ризиків, проведені міністерствами або іншими державними установами для власних програм.

Усі вищезазначені джерела можуть бути корисними для *виявлення* потенційних ризиків для доброчесності, але не всі з них можуть бути використані для аналізу масштабу або впливу різних типів ризиків. Адміністративні дані з публічних реєстрів та надійні дані опитувань можуть бути використані як для виявлення, так і для оцінки рівня ризику, тоді як, наприклад, обговорення у фокус-групах переважно корисні для визначення типів ризиків.

В Естонії регулярні опитування з питань етики, корупції та довіри, що проводяться Міністерством юстиції, стали основою для розробки Антикорупційної стратегії на 2013-20 роки (Вставка 3.2).

Вставка 3.2. Виявлення та оцінка ризиків для стратегії доброчесності в Естонії

В Естонії Міністерство юстиції відповідає за загальну антикорупційну політику і проводить регулярні дослідження з питань етики та довіри до публічної служби, включаючи регулярне «Дослідження корупції серед трьох цільових груп» - державних службовців, громадян та бізнесу.

Результати різних опитувань лягли в основу Антикорупційної стратегії країни на 2013-20 роки. Опитування громадян, проведене в 2016 році, показало, що у 9% естонців вимагали хабара під час контакту з постачальниками медичних послуг, що робить цю сферу найбільш схильною до корупції у взаємодії громадян з державним сектором.

«Ситуаційний аналіз», який передував розробці стратегії доброчесності в Естонії, також розглядав статистику корупційних злочинів і самооцінку існуючих антикорупційних заходів.

Джерело: (Sööt, 2017^[10]; Estonian Ministry of Justice, 2013^[11]; Estonian Ministry of Justice, 2016^[12]).

Огляди, проведені міжнародними організаціями, також можуть сприяти аналізу проблем і виробленню політичних рекомендацій. Прикладами є Механізм огляду виконання Конвенції ООН проти корупції (UNCAC), оцінки Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO), оцінки Робочої групи ОЕСР з питань хабарництва (WGB) та огляди ОЕСР з питань доброчесності.

Розуміння поточного контексту, результатів діяльності та викликів у конкретній країні чи організації дає змогу визначити стратегічні пріоритети у сферах діяльності та поставити реалістичні цілі. Однак на практиці у сфері доброчесності та боротьби з корупцією часто бракує ретельної діагностики ризиків для доброчесності для стратегічного планування (UNODC, 2015^[2]; UNDP, 2014^[13]; Hussmann, Nechler and Refaillillo, 2009^[14]). Наслідком цього є упереджене визначення пріоритетів у стратегічному процесі, що, зрештою, підриває ефективність системи доброчесності у зменшенні ризиків (OECD, 2018^[15]). Визначивши основні ризики для доброчесності на етапі аналізу проблеми, особи, відповідальні за формування політики, розпочинають процес осмислення потенційних наслідків, якщо такі ризики матеріалізуються, а також відповідних навичок та обладнання, необхідних для управління цими наслідками (OECD, 2018^[16]). Змістовну та реалістичну стратегію важко розробити без ретельного аналізу проблеми. Не менш важливо, щоб процес розробки стратегії дійсно враховував результати аналізу проблем і щоб стратегічні цілі систематично визначалися як пріоритетні на основі фактичних даних (OECD, 2005^[17]).

3.2.2. Розробка стратегії: визначення пріоритетності цілей, політичні консультації та координація

Після проведення ретельного аналізу проблеми наступним кроком є розробка стратегії для зменшення виявлених ризиків. Ключовим фактором вибору типу стратегії - чи то єдина стратегія, чи то інтеграція доброчесності в існуючі політичні плани та стратегії - є забезпечення узгодженості між організаціями, політиками та цілями. Єдина стратегія може легше сигналізувати про прихильність, а централізація зусиль може полегшити координацію та загальносистемний підхід. Однак, як описано нижче, на практиці єдині стратегії стикаються з численними проблемами, коли справа доходить до реалізації, і потребують цілеспрямованості та відповідної інституційної структури.

З іншого боку, інтеграція доброчесності в існуючі політичні плани та стратегії також є складним завданням. Щоб бути ефективним, стратегічний підхід до публічної доброчесності, який ґрунтується на актуалізації, передбачає встановлення першочергових (першого рівня) цілей¹ для зменшення ризиків для доброчесності в усіх стратегіях, а також забезпечення належного охоплення, щоб сформувані загальносистемний підхід.

Незалежно від типу стратегічного документа, будь-який процес розробки стратегії виграє від застосування системного, інклюзивного підходу до і) визначення пріоритетності цілей; та ii) проведення консультацій та координації між відповідними зацікавленими сторонами.

Визначення та пріоритетність стратегічних цілей

Незалежно від того, чи буде обрано окрему стратегію, чи комплексний підхід, стратегічні цілі є дороговказом для осіб, відповідальних за реалізацію стратегії, і використовуються для формування індикаторів та цілей, на основі яких буде оцінюватися стратегія. Цілі мають бути узгоджені із загальним баченням, встановленим для публічної доброчесності, а також з конкретно галузевою політикою. Стратегічні цілі, від загального до конкретного, безпосередньо пов'язують висновки аналізу проблеми та узгоджуються з індикаторами, їхніми базовими рівнями (тобто з індикаторами) та цільовими показниками. Основні ризики для доброчесності, виявлені під час аналізу проблем, мають вирішуватися за допомогою першочергових цілей, які потім каскадуються до більш конкретних вторинних цілей, заходів, індикаторів, проміжних та цільових показників.

Як правило, фокус на управлінні ризиками для доброчесності приносить користь у наступних сферах:

- управління людськими ресурсами, включаючи порушення державних стандартів доброчесності
- управління державними фінансами, включаючи зниження рівня шахрайства та фінансових зловживань
- внутрішній контроль та загальні системи управління ризиками
- публічні закупівлі.

На додаток до цих наскрізних сфер, загальносистемний стратегічний підхід також матиме основні стратегічні цілі, спрямовані на зменшення ризиків для доброчесності в секторальних стратегіях - наприклад, у сфері охорони здоров'я, освіти, житлово-комунального господарства, оподаткування, митної справи та інфраструктури. Удосконалена стратегічна система виходить за межі публічного сектору і визнає роль приватного сектору, громадянського суспільства та окремих осіб у дотриманні цінностей доброчесності у взаємодії з публічним сектором, як зазначено в принципі охоплення всього суспільства (див. Глава 5). У Вставка 3.3 описано міжурядовий підхід Фінляндії до розробки антикорупційної стратегії. Удосконалені стратегічні рамки можуть містити цілі щодо зменшення ризиків для доброчесності в приватному секторі, публічних корпораціях, державних підприємствах або державно-приватних партнерствах, а також у взаємодії з організаціями громадянського суспільства.

Вставка 3.3. Міжурядовий підхід до розробки стратегії у Фінляндії

Антикорупційна стратегія у Фінляндії була розроблена міжурядовою групою, до складу якої входили представники поліції, органів місцевого самоврядування та ОГС. Було визначено шість стратегічних цілей, які потім були деталізовані на тринадцять завдань і двадцять три конкретні заходи з реформування.

Визначення стратегічних цілей та встановлення їх пріоритетності ґрунтувалося на картографуванні широкого спектру ризиків та аналізі даних і статистики, отриманих від поліції, Офісу парламентського омбудсмена, Фінського управління з питань конкуренції та захисту прав споживачів, Податкової адміністрації, а також від фінського представництва Transparency International. Секторами з високим рівнем ризику були визначені будівництво, державні підряди

та конкурсні торги, міське планування, політичне фінансування та прийняття рішень, зовнішня торгівля та спорт.

Джерело: (Puman and Eastwood, 2018^[4]).

Консультації та координація між відповідними зацікавленими сторонами

Процес розробки стратегії повинен забезпечувати належну участь суб'єктів, відповідальних за реалізацію будь-якої частини стратегії. Як зазначалося у Главі 2, різні установи, відомства, підрозділи та окремі особи в різних гілках влади несуть відповідальність за реалізацію елементів стратегії, і їхня згода та активна підтримка будуть критично важливими для успіху стратегії.

При розробці стратегії, в якій беруть участь кілька органів, одним з варіантів є покладання на невеликий комітет основної відповідальності за розробку стратегічного документа і надання йому розумного ступеня автономії в розробці проекту; комітет повинен складатися з представників відповідних державних органів. Представники громадянського суспільства - такі як бізнес-асоціації, професійні асоціації, аналітичні центри та наукові кола - також можуть бути запрошені до участі в якості повноправних членів або спостерігачів (Вставка 3.4). Залучення широкого кола учасників до процесу розробки може допомогти сформувати спільне бачення та підвищити легітимність стратегії, а отже, посилити її політичну підтримку в суспільстві в цілому (UNODC, 2015^[2]). Бізнес-спільнота, організації громадянського суспільства, ЗМІ, науковці та громадськість загалом можуть зробити цінний внесок не лише на етапі розробки, але й у подальший моніторинг та оцінку стратегії (UNDP, 2014^[13]).

Вставка 3.4. Приклад залучення громадянського суспільства до розробки стратегії добросовісності та її реалізації в Нідерландах

Платформа для запобігання корупції в Нідерландах є прикладом того, як різні зацікавлені сторони, включаючи організації громадянського суспільства (ОГС), можуть бути залучені до реалізації антикорупційної стратегії, а також до допомоги в розробці майбутніх стратегій. Окрім державних установ, були запрошені представники бізнесу та громадянського суспільства. Це були представники приватних служб добросовісності та розслідувань, служб управління корпоративними ризиками та безпекою транснаціональних корпорацій, Асоціації торговельних палат, Асоціації бізнес-підприємств, Transparency International Нідерланди, журналісти та науковці. Зустрічі дозволили учасникам обмінятися досвідом та знаннями щодо антикорупційних змін у Нідерландах, а також зробити свій внесок у розробку та впровадження політики, виявлення корупційних ризиків, проведення досліджень та навчання.

Джерело: (Centre for the Study of Democracy, 2014^[18]).

Редакційний орган може очолювати особа, яка має достатній статус, легітимність і політичний вплив, щоб діяти як ефективний «захисник» редакційного органу і, зрештою, самої стратегії (UNODC, 2015^[2]). Як зазначалося вище, Антикорупційна стратегія Великої Британії була розроблена Об'єднаним антикорупційним підрозділом (JACU) при Міністерстві внутрішніх справ, а антикорупційна стратегія Фінляндії була розроблена міжурядовою групою, до складу якої входили представники поліції, органів місцевого самоврядування та ОГС (Puman and Eastwood, 2018^[4]).

Орган, відповідальний за розробку будь-якої стратегії, що містить цілі, пов'язані з публічною добросовістю, повинен розглянути можливість проведення консультацій з такими органами: антикорупційним органом; вищим органом фінансового контролю; центральним органом, відповідальним за внутрішній контроль; інститутом омбудсмена; поліцією, органом, відповідальним за державні закупівлі; податковими або митними органами; органами прокуратури або судовою

адміністрацією. У процесі консультацій з громадськістю вся супровідна документація повинна бути доступною для громадськості, включаючи, наприклад, результати оцінки регуляторного впливу або білі книги. Також має бути зрозуміло, як коментарі, надані громадськістю та організаціями, були враховані в остаточній версії стратегії, включаючи пояснення щодо тих коментарів, які не були прийняті до уваги.

Впровадження встановлених процедур міжурядових та громадських консультацій може підвищити рівень сприйняття політики громадськістю та запобігти її «захопленню» (докладніше див. Главу 13). Крім того, для стратегій, пов'язаних з публічною доброчесністю, часто рекомендується виходити «за рамки», наприклад, проводити відкриті зустрічі у форматі «мерії» або охоплювати соціальні мережі. Стратегії можуть бути прийняті на різних рівнях влади; це корисно для заохочення підтримки стратегії та забезпечення координації (UNODC, 2015^[2]). Як на національному, так і на субнаціональному (регіональному та муніципальному) рівнях, кожному міністерству, відомству чи іншій установі було б корисно підготувати власні стратегії зменшення ризиків для доброчесності в межах своєї сфери відповідальності. Однак загальносистемна перспектива, закладена в принципі стратегії, заохочує до ширшого, більш комплексного та скоординованого підходу. Тому на практиці рекомендується ухвалювати стратегії щонайменше на рівні уряду, тобто ради міністрів або еквівалентного колегіального органу виконавчої влади.

Узгодження нових стратегій з існуючими сприяє забезпеченню узгодженості. Наприклад, розробляючи стратегію доброчесності місцевої лікарні, можна врахувати її специфічний контекст (наприклад, кількість персоналу, ситуації, в яких трапляються випадки корупції), а також галузеву стратегію доброчесності міністерства охорони здоров'я або ширшу стратегію надання публічних послуг, прийняту на рівні уряду.

3.2.3. Розробка індикаторів з базовими показниками, проміжними та цільовими показниками

Стратегічний підхід також вимагає розробки індикаторів та визначення їх базових рівнів, проміжних та цільових показників. Індикатори повинні відображати стратегічні цілі, деякі з яких можуть бути частиною стратегічного документа, а інші - частиною плану дій. Таким чином, розробка індикаторів є ітеративним процесом, який може допомогти вдосконалити стратегічні цілі на різних рівнях, а також заходи в плані дій.

Індикаторами - і, зокрема, їхніми базовими показниками, проміжними та цільовими показниками - часто нехтують на етапі розробки стратегії, а також розробляють їх занадто пізно, щоб вони могли бути корисними. Це залишає тих, хто відповідає за реалізацію стратегії, без належної дорожньої карти того, яких конкретних результатів слід досягти і яким чином. Це також ускладнює для уряду та недержавних суб'єктів оцінку рівня успіху, прогресу в досягненні стратегічних цілей та внесення необхідних коректив у разі потреби.

Метою індикаторів є підтримка порівняльності в часі. Це дозволяє проводити порівняльний аналіз, за допомогою якого можна оцінити ефективність різних заходів у рамках стратегії та інших складових системи забезпечення доброчесності. У національному контексті такі контрольні показники можуть бути встановлені за допомогою підходу «до і після», якщо індикатори встановлюються і дані збираються задовго до впровадження стратегії, або за допомогою підходу «з і без», коли показники порівняльної групи вимірюються поряд з показниками основної групи.² Внутрішньо порівняльних індикаторів небагато, тому порівняльний аналіз слід проводити ретельно і з увагою до обмежень використовуваних методологій. Індикатори доброчесності ОЕСР можуть слугувати індикаторами для моніторингу впровадження стратегічного підходу, або можуть слугувати натхненням для розробки інших індикаторів.

При розробці індикаторів особливо необхідно враховувати обмеження «знакових індексів», згаданих у Вставка 3.5³, які слугували основними вимірювачами корупції та антикорупційної діяльності. Більшість існуючих індикаторів значною мірою покладаються на вторинні джерела даних, що базуються на експертних оцінках, і їм бракує теорії чи нормативної бази, яка б визначала, що саме мають вимірювати індикатори (Oman and Arndt, 2006^[19]).

Вставка 3.5. Обмеження міжнародно порівнянних індексів

З моменту зародження сучасного антикорупційного руху на початку 1990-х років уряди потребували надійних показників корупції та боротьби з нею, які можна було б порівнювати між юрисдикціями та в часі. Індекс сприйняття корупції 1995 року, Індекс хабародавців 1999 року та Індикатори світового врядування 2002 року відіграли вирішальну роль у підвищенні обізнаності про цю проблему; однак їхній високий рівень агрегування, широке використання вторинних джерел даних, що базуються переважно на експертних оцінках, а також відсутність базової теорії, яка б пояснювала, що працює (нормативної бази), були розкритиковані експертами, і уряди вважають їх менш корисними як індикатори результативності. Вони також зосереджуються або на корупції як нечітко визначеному понятті, або на ймовірності дрібного хабарництва з точки зору бізнесу.

Опитування - державних службовців, бізнесу, громадськості або окремих зацікавлених сторін - можуть надати цінні докази для формування політики доброчесності. Вони є інструментом вимірювання, який може бути розроблений таким чином, щоб відображати культуру та виклики конкретної країни чи організації. Наприклад, згідно з опитуванням ОЕСР щодо стратегічного управління людськими ресурсами, 16 країн-членів включають питання доброчесності на робочому місці до своїх опитувань працівників (OECD, 2017^[20]). Незалежно від того, чи проводиться спеціальне опитування, чи інтегрується модуль в існуюче опитування, такі опитування дають змогу отримати уявлення про моделі корупційної поведінки, задоволеність послугами, довіру до державних установ та інші суміжні сфери. У Нідерландах комплексне опитування персоналу лежить в основі формування порядку денного майбутньої політики у сфері доброчесності (Вставка 3.6). Крім того, деякі міждержавні опитування можуть надати надійні дані для формування національних стратегій і навіть для формування національного базового рівня, якщо їх проводити ретельно (Вставка 3.7). Інші вхідні дані, такі як ті, що містяться в національних реєстрах даних, також можуть виявитися цінними для формування індикаторів для стратегій у сфері доброчесності, якщо зібрані дані відповідають розумним стандартам якості.

Вставка 3.6. Монітор доброчесності в державному управлінні Нідерландів

Починаючи з 2004 року, Міністерство внутрішніх справ та відносин з Королівством Нідерландів регулярно проводить моніторинг стану доброчесності в публічному секторі Нідерландів. З цією метою проводяться опитування державних службовців (зокрема, політичних посадовців, генеральних секретарів та директорів) на всіх рівнях державного управління з використанням змішаних методів (включаючи масові онлайн-опитування та глибинні інтерв'ю).

Монітор доброчесності, який є гнучкою системою оцінювання доброчесності, підтримує політиків у розробці, впровадженні та інформуванні про політику доброчесності. Результати опитування доповідаються Парламенту. Міністерство внутрішніх справ та у справах Королівства використовує Монітор для підвищення етичної обізнаності, виявлення прогалин у впровадженні та залучення децентралізованих органів державного управління до відповідальності за дотримання правил доброчесності. Результати попередніх опитувань допомогли визначити пріоритети антикорупційної діяльності та змістити акцент у політиці доброчесності від заборон до створення організаційної культури доброчесності.

Джерело: Презентація Мар'ї ван дер Верф на засіданні Робочої групи ОЕСР з питань доброчесності високопосадовців (28 березня 2017 року, Париж); (Lambooy and de Jong, 2016^[21]).

Вставка 3.7. Опитування, які дозволяють проводити порівняння між країнами

Нижче наведені опитування, які можуть надати надійні дані для формування національних стратегій, а також сформуванню національну базову лінію:

- Євробарометр випустив спеціальне видання про корупцію, порівнюючи результати з попереднім опитуванням 2013 року (European Commission, 2017^[22]).
- Міжнародне опитування жертв злочинів (ICVS) (United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute, n.d.^[23]), міжнародна програма для вимірювання безпосереднього досвіду віктимізації від злочинів, також включала розділ для вимірювання досвіду хабарництва серед населення.
- Опитування підприємств Світового банку та Економічні опитування підприємств (World Bank Group, n.d.^[24]) надають найбільші дані опитувань на рівні фірм щодо досвіду хабарництва.
- Барометр світової корупції Transparency International використовує опитування населення, а Індекс верховенства права Світового проекту правосуддя поєднує експертні оцінки (кодовані як QRQ) з опитуваннями населення (кодовані як GPP).⁴

3.2.4. Складання плану дій, розподіл обов'язків і розрахунок вартості заходів

Після визначення стратегічних цілей, індикаторів і завдань, наступним кроком є планування конкретних заходів, необхідних для того, щоб реально досягти поставлених цілей. Це і є план дій.

Усі урядові стратегії виграють від планів дій, і кожна країна має свій власний набір рекомендацій щодо того, що є хорошим планом. Стратегії доброчесності не становлять особливого виклику в цьому відношенні. Тим не менш, щоб підкреслити необхідність підходу, заснованого на фактах і ризиках, та фінансової стійкості, а також тому, що стратегії доброчесності часто залежать від кількох виконавців, для стратегій доброчесності рекомендуються наступні характеристики планів дій (див. також (Council of Europe, 2013^[25])):

- індикатори на рівні результатів, з базовим рівнем, проміжними та цільовими показниками, пов'язаними із завданнями та заходами
- визначення щонайменше провідних організацій для кожної цілі
- опис механізмів моніторингу, звітності та оцінки
- використання адміністративних джерел даних з існуючих державних реєстрів, таких як інформаційні системи управління людськими ресурсами, бази даних закупівель, аудиторські звіти, реєстри ризиків, статистика судових справ та статистика правоохоронних органів
- використання джерел даних з опитувань персоналу, домогосподарств або бізнесу
- діяльність на субнаціональному рівні, якщо це доречно для досягнення стратегічної мети
- оцінки капітальних та операційних витрат
- визначення додаткових витрат за допомогою кошторису витрат
- багаторічні фінансові плани, пов'язані з середньостроковою структурою витрат
- доступність для громадськості повного плану дій разом з відповідними моніторинговими звітами (див. Розділ 3.2.5).

Викладення плану дій має бути простим, а також давати можливість читачам, які не належать до адміністрації, з першого погляду знайти відповіді на такі ключові питання, як: «Які дії?», «Хто буде за них відповідати?», «Коли вони відбудуться?» і «Як буде вимірюватися їхній вплив?» (Hore, 2013^[26]). Навіть у такому, здавалося б, простому випадку, як розробка нового кодексу поведінки, може бути корисним розбиття процесу на низку етапів (наприклад, розробка проекту кодексу, консультації, подання на затвердження та розповсюдження).

3.2.5. Впровадження, моніторинг, оцінка та інформування про результати моніторингу та оцінки, включаючи оцінку перед впровадженням

Ефективна стратегія та план дій з виховання доброчесності повинні не лише містити комплексний набір суттєвих реформ, але й визначати засоби забезпечення їх реалізації, моніторингу та оцінки. Як зазначалося в Главі 2, відповідальність за виконання цього завдання має бути покладена на конкретний орган, міністерство або підрозділ у складі міністерства, іноді спільно з іншими установами. Незалежно від конкретної інституційної структури, кожна стратегія потребує центральної координаційної функції, відповідальної за реалізацію, моніторинг, оцінку та звітування щодо стратегії та її плану дій.

Впровадження стратегічних рамок

Суб'єкти, відповідальні за розробку стратегії доброчесності та плану дій, не обов'язково також відповідають за всі (частини) її реалізації (OECD, 2017^[20]). Це може перешкоджати впровадженню. Недостатньо просто розіслати буклети про політику, тоді як її впровадження на практиці залежить від власної ініціативи та суджень (U4 Anti-Corruption Resource Centre, 2007^[27]). Отже, ключовим

моментом у впровадженні стратегії доброчесності є об'єднання різних суб'єктів у рамках спільного бачення та координація їхніх дій у напрямі забезпечення доброчесності публічної влади.

Деякі уряди вимагають, щоб окремі галузеві міністерства чи відомства готували плани запобігання корупції, адаптовані до конкретних внутрішніх і зовнішніх ризиків їхньої організації. Кожна організація відрізняється від інших, і ризики для доброчесності варіюються залежно від повноважень, персоналу, бюджету, інфраструктури та розвитку ІТ. Наприклад, галузеві міністерства, відповідальні за перерахування соціальних виплат, стикаються з вищими ризиками шахрайства; так само відомства з високими витратами на державні закупівлі (наприклад, у сфері охорони здоров'я або оборони) можуть стикатися з корупційними ризиками, пов'язаними з цією діяльністю. Навіть якщо стратегія реалізується кількома органами, має існувати центральний механізм моніторингу. Як мінімум, моніторингові звіти повинні

- публікуватися через регулярні проміжки часу, вчасно та бути загальнодоступними
- повідомляти про прогрес щодо попередньо визначених індикаторів і цілей у плані дій
- представляти темпи виконання заходів, передбачених планом дій
- робити висновки та надавати рекомендації керівництву
- обговорюватися з відповідними органами, в тому числі з недержавними суб'єктами.

Окремі відомства часто надто оптимістично оцінюють свої успіхи у виконанні програми, а механізми моніторингу багатьох стратегій виявилися недостатньо ефективними, оскільки покладаються на організації-виконавці, які самі відстежують свій прогрес. Тому орган, відповідальний за координацію впровадження стратегії, повинен забезпечити, коли це можливо, незалежну перевірку прогресу. У деяких випадках може бути доцільно попросити організацію провести попередню самооцінку, а потім порівняти її результати з незалежною оцінкою або аудитом (можливо, координуючим органом, іншим державним відомством або зовнішнім спостерігачем, наприклад, групою громадянського суспільства або зовнішнім консультантом). Серед інших переваг, це може допомогти організаціям-виконавцям зрозуміти, як вони можуть краще оцінити власну ефективність (UNODC, 2015^[2]). Приклад того, як це робиться, наведено у Вставка 3.8.

Вставка 3.8. Моніторинг та оцінка доброчесності в Кореї

Комісія з питань боротьби з корупцією та громадянських прав (ACRC) в Кореї використовує дві взаємодоповнюючі системи оцінювання для моніторингу та оцінки якості впровадження антикорупційних заходів, а також їхніх результатів: Оцінка доброчесності та Оцінка антикорупційних ініціатив.

Оцінка доброчесності (ОД)

Корея щорічно оцінює доброчесність у всіх державних установах за допомогою стандартизованих опитувань. Співробітників 617 організацій запитують про їхній досвід зіткнення з корупцією та сприйняття корупції. Крім того, опитуються громадяни, які контактували з відповідними організаціями, а також зацікавлені сторони та експерти, які цікавляться роботою цих організацій. Відповіді, разом з іншою інформацією, оцінюються у вигляді комплексного показника - Індексу комплексної доброчесності.

Оцінка антикорупційних ініціатив (ОАІ)

Оцінка антикорупційних ініціатив - це порівняльна оцінка політики доброчесності в державних установах Кореї. Відомства, відібрані для оцінки, подають звіт про впровадження політики доброчесності. Під час візитів на місця перевіряється інформація, яка потім оцінюється зовнішньою

групою оцінювання. Це дозволяє ACRC спостерігати за готовністю та зусиллями у сфері доброчесності в державному секторі.

Бенчмаркінг та конкуренція

Незадовільна робота в рамках ОД чи ОАІ не призводить до санкцій. Однак результати оприлюднюються, і пряме порівняння різних державних органів за показниками доброчесності створює конкуренцію між ними. Результати також потрапляють до Оцінки ефективності діяльності уряду. Крім того, існують інституційні та індивідуальні винагороди за високі показники, такі як програма навчання за кордоном для посадовців, які досягли видатних результатів у сфері доброчесності. Постійне покращення результатів діяльності свідчить про те, що ці стимули можуть бути ефективними.

Джерело: Презентація Сунг-Сім Міна, директора Відділу антикорупційних досліджень та оцінки, ACRC, на засіданні Робочої групи високопосадовців з питань доброчесності (SPIO) у штаб-квартирі ОЕСР у Парижі в листопаді 2016 року.

Моніторинг та оцінка стратегічних рамок

Щоб належним чином виміряти ефективність стратегії доброчесності, важливо визначити механізми оцінювання.⁵ Ці механізми часто інституціоналізуються в рамках процесу вироблення політики для всіх державних політик (Jacob, Speer and Furubo, 2015^[28]). Механізми оцінювання на різних етапах процесу розробки політики визначаються і плануються до початку реалізації будь-яких дій. Чітке уявлення про те, які дані будуть зібрані для оцінки, а також як і коли будуть оцінюватися вжиті заходи, допомагає розробляти та впроваджувати заходи. Важливо створити механізми оцінювання до початку етапу реалізації, щоб забезпечити вимірюваність, звіти про прогрес і підзвітність. Деякі дані можуть збігатися з тими, що були зібрані для процедури ідентифікації та оцінки ризиків на етапі ex-ante, але механізми моніторингу та оцінки мають іншу мету: забезпечити підзвітність виконавців за те, що було досягнуто і наскільки ефективно. Подібно до етапу аналізу проблем, оцінювання може бути виконане власними силами або залученими сторонами. Крім того, можна віддати на аутсорсинг лише певні частини процесу. Вибір залежить від мети оцінювання та наявних ресурсів. Коротко кажучи, внутрішнє оцінювання може краще сприяти організаційному самоаналізу і навчанню, бути дешевшим і швидшим у виконанні; в той же час, воно також вважається менш об'єктивним, а внутрішній персонал часто не має ні часу, ні навичок, необхідних для проведення ретельного оцінювання. У Таблиця 3.2 детально описані переваги та недоліки кожного з підходів.

Таблиця 3.2. Переваги та недоліки варіантів налаштування оцінювання

Варіант 1: Внутрішнє оцінювання	Оцінювання розробляється та проводиться внутрішніми силами провідного персоналу установи. <i>Переваги:</i> може сприяти швидшому проведенню оцінки, оскільки немає потреби в стандартних процедурах закупівель; наявність внутрішньої інформації; подальше вдосконалення аналітичних навичок та розуміння. <i>Недоліки:</i> може бути менш об'єктивним через небажання розголошувати виклики та проблеми.
Варіант 2: Зовнішнє оцінювання	Оцінювання здійснюється зовнішніми консультантами за процедурою аутсорсингу. <i>Переваги:</i> об'єктивна оцінка зовнішніми та незалежними оцінювачами. <i>Недоліки:</i> потребує додаткових ресурсів для залучення експертів; може знадобитися більше часу для залучення постачальників послуг.
Варіант 3: Змішана/комбінована оцінка	На аутсорсинг передаються лише деякі частини оцінювання (наприклад, збір даних та деякі більш складні види аналізу), решта виконується власними силами. <i>Переваги:</i> об'єктивне оцінювання завдяки залученню зовнішніх і незалежних оцінювачів; швидший процес оцінювання, оскільки більш трудомісткі етапи оцінювання можуть бути передані на аутсорсинг. <i>Недоліки:</i> потребує додаткових ресурсів для закупівлі певних послуг.

Джерело: (OECD, 2018^[3]).

Звіти про оцінювання стратегій доброчесності мають бути загальнодоступними, і часто буває корисно залучати недержавні суб'єкти, або в якості оцінювачів, або в рамках формального процесу забезпечення якості.⁶ У звітах про оцінювання слід активно використовувати дані моніторингу, а кінцевою метою оцінювання є вдосконалення підходів і практик, наприклад, шляхом інформування про розробку подальших ініціатив.

Інформування про результати моніторингу та оцінки

Окрім моніторингу та вимірювання переваг стратегії доброчесності, інформування внутрішніх і зовнішніх зацікавлених сторін, у тому числі широкої громадськості, про прогрес і результати не лише забезпечує підзвітність, але й підвищує довіру до зусиль у сфері доброчесності та стимулює майбутні антикорупційні заходи та заходи з виховання доброчесності. У свій план дій країни можуть включити інформаційно-комунікаційні заходи, беручи до уваги всі нові інформаційні засоби, такі як соціальні мережі, а також традиційні та перевірені підходи, такі як загальні збори та громадські слухання (UNODC, 2015^[2]).

Комунікація має розпочатися одразу після розробки стратегії доброчесності, ще до її впровадження. Її зміст, заплановані заходи та органи, відповідальні за її реалізацію, мають бути широко оприлюднені. Це забезпечить прозорість і допоможе мобілізувати громадську підтримку, а також створить очікування громадськості, що учасники процесу реформ будуть дотримуватися своїх зобов'язань. Громадськість може бути проінформована про стратегію та хід її реалізації через засоби масової інформації, урядові веб-сайти та цільові заходи з інформування громадськості, а також через організації громадянського суспільства (OSCE, 2016^[29]). У Главі 5 розглядаються фактори, пов'язані з розробкою та реалізацією ефективної комунікаційної стратегії.

3.3. Виклики

Стратегічний підхід до публічної доброчесності може зіткнутися з проблемами залежно від того, чи буде сформульована єдина національна стратегія, чи стратегічні цілі щодо доброчесності будуть інтегровані в існуючі стратегії. Незалежно від вибору документа, стратегічний підхід вимагає зобов'язання на високому рівні в процесі розробки стратегії, а також забезпечення того, щоб підхід унікав надмірно жорстких цілей щодо комплаєнсу і робив акцент на сприянні культурним змінам в організаціях.

3.3.1. Забезпечення зобов'язання на високому рівні та виділення відповідних ресурсів для підтримки стратегічних рамок

Без підтримки на найвищому політичному та управлінському рівнях стратегії доброчесності навряд чи будуть ефективними або стійкими в довгостроковій перспективі (докладніше див. Главу 1). Належною практикою збору необхідної підтримки стратегії та запропонованих реформ в рамках всієї адміністрації є забезпечення належної участі на етапі розробки стратегії представників будь-якого державного органу, департаменту або підрозділу, на які стратегія може вплинути (OSCE, 2016^[29]). Перевага залучення відповідних суб'єктів (відповідальних за реалізацію, виконання та моніторинг) до процесу розробки стратегії полягає в тому, що це може покращити їхню співпрацю в цих трьох сферах, які є критично важливими для ефективності системи доброчесності (UNODC, 2015^[2]). Забезпечення участі в цьому процесі представника високого рівня або центральних органів влади також може сприяти підтримці зобов'язань до впровадження (докладніше див. Главу 2).

Проблема, яка особливо гостро постає перед окремими національними стратегіями доброчесності, пов'язана з необхідністю створення відповідної інституційної структури та наявності політичних лідерів. Стратегічні цілі можуть бути значущими, але не досягнутими, якщо управлінські структури, процеси, інформаційні технології, реєстри даних і кадрове забезпечення є неадекватними, або якщо часу і бюджету недостатньо для втілення амбіцій на практиці. Визначаючи цілі, розробники стратегії повинні співвідносити очікування з можливостями реалізації, необхідним часом і наявними ресурсами конкретного органу державного управління (Council of Europe, 2013^[25]). Дуже важливо уникати створення нереалістичного «списку побажань». Визначення пріоритетів при розробці стратегії може здійснюватися шляхом встановлення коротко-, середньо- та довгострокових цілей, а також послідовності виконання заходів.

Стратегічний підхід, який інтегрує цілі доброчесності в існуючі стратегії, часто стикається з меншою кількістю проблем, пов'язаних з інституційною структурою, кадровим забезпеченням та фінансуванням, оскільки ці стратегії вже розроблені; однак, він все ще має вирішувати проблему загальнодержавного підходу, заснованого на співробітництві. Наприклад, галузеві міністерства можуть не бажати тісно співпрацювати з наглядовими установами, антикорупційними органами або організаціями громадянського суспільства, побоюючись, що слабкі сторони їхніх систем доброчесності можуть бути викриті. Ще більш необхідним для таких підходів є надання міжвідомчому органу мандату на періодичну підготовку аналітичного звіту про ризики для публічної доброчесності, в якому формулюються рекомендації та визначаються пріоритети для всієї системи публічної доброчесності, як зазначалося вище. В іншому випадку ризики доброчесності будуть виявлятися та аналізуватися лише в межах окремих підсистем органів влади.

3.3.2. Баланс між підходами, заснованими на правилах, і підходами, заснованими на цінностях

Спільним викликом для всіх типів стратегій доброчесності є досягнення належного балансу між підходом, заснованим на правилах та дотриманні вимог, і стратегією, заснованою на цінностях. Протягом багатьох років уряди приймали правові та інституційні рамки для зміцнення доброчесності в публічному секторі. Однак у багатьох країнах ці рамки значною мірою покладаються на контролюючі механізми для забезпечення дотримання законодавства.

Метою будь-якої стратегії доброчесності має бути підвищення рівня доброчесності в публічному секторі, а не просто боротьба з неправомірною поведінкою та корупцією. Підходи, засновані на дотриманні вимог, зосереджені на дотриманні адміністративних процедур і правил, що встановлюють мінімальні стандарти. Хоча ці зусилля створюють необхідну базу, стратегія доброчесності, яка додатково ґрунтується на цінностях, допомагає створити середовище, яке підтримує позитивну етичну поведінку. Ідея полягає в тому, щоб цінності слугували загальною основою, яку можна застосовувати в процесі прийняття рішень у різних функціях, підрозділах і командах (див. Таблиця 3.3).

Таблиця 3.3. Баланс між стратегіями доброчесності, заснованих на правилах та цінностях

	Стратегія, заснована на правилах	Стратегія, заснована на цінностях
Мета	Запобігання неправомірним діям	Сприяння відповідальній поведінці
Принцип	Відповідність зовнішнім стандартам	Самоврядування відповідно до обраних цінностей та стандартів поведінки
Управління	Керуються юристами/відповідальними за комплаєнс	Управління з боку керівництва за допомогою радників з питань доброчесності та етики, а також працівників відділу кадрів та юридичного відділу
Поведінкові припущення	Автономні суб'єкти, що керуються матеріальними інтересами	Соціальні суб'єкти, що керуються цінностями, стандартами поведінки, колегами
Стандарти	Кримінальне та регуляторне право	Кодекс етики, кодекс поведінки та пов'язані з ним політики, правила та закони
Кадрове забезпечення	Юристи/відділи кадрів/відповідальні за комплаєнс	Працівники з питань доброчесності, управління персоналом, менеджери
Метод	Освіта щодо існуючої правової бази, комплаєнс стандартів та систем, зменшення свободи дій, звітування про неправомірну поведінку, аудит та контроль, процеси розслідування, санкції тощо.	Посилення етичної компетентності державних службовців через розвиток організаційних цінностей, навчання та тренінги з питань цінностей та стандартів поведінки, тренінги з питань доброчесності та консультування з етики, моделювання лідерства та управлінських ролей, підзвітність, прозорість, рамки доброчесності, аудит, санкції, впровадження цінностей у повсякденні процеси адміністрування, комунікації та підвищення обізнаності.

Бібліографія

- Centre for the Study of Democracy (2014), *Civil Society Involvement in Drafting, Implementing and Assessing Anticorruption Policies: Best Practices Manual*, European Commission, <https://www.files.ethz.ch/isn/185875/Best-practice-manual-civil-society-involvement.pdf>. [18]
- Council of Europe (2013), *Designing and Implementing Anti-Corruption Policies*, <https://rm.coe.int/16806d8ad7> (accessed on 24 January 2020). [25]
- Estonian Ministry of Justice (2016), *Survey brief*, https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/survey_summary_in_english.pdf (accessed on 12 March 2020). [12]
- Estonian Ministry of Justice (2013), *Anti-Corruption Strategy 2013-2020*, https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/estonian_anti-corruption_strategy_2013-2020.pdf. [11]
- European Commission (2017), *EU Open Data Portal*, https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/S2176_88_2_470_ENG (accessed on 24 January 2020). [22]
- G20 (n.d.), *Issue Paper on Corruption and Economic Growth*, <http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/Issue-Paper-Corruption-and-Economic-Growth.pdf> (accessed on 24 January 2020). [31]
- Hope, T. (2013), *Strengthening Anti-Corruption Policies and Practices in Turkey (TYSAP). Designing and Implementing Anti-corruption Policies for Different Sectors*, Council of Europe, <https://rm.coe.int/16806dd1b6> (accessed on 24 January 2020). [26]

- Hussmann, K., H. Hechler and M. Peñailillo (2009), “Institutional arrangements for corruption: Considerations for the implementation of the United Nations Convention against Corruption Article 6”, *U4 ISSUE*, No. 2009:4, U4 Anti-Corruption Resource Centre, CHR. Michelsen Institute (CMI), https://agora-parl.org/sites/default/files/U4%20-%20Institutional%20arrangements%20for%20corruption%20prevention%20-%202009%20-%20EN%20-%20PACE_0.pdf. [14]
- Jacob, S., S. Speer and J. Furubo (2015), “The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later”, *Evaluation*, Vol. 21/1, pp. 6-31, <https://doi.org/10.1177/1356389014564248>. [28]
- Johnson, J. and T. Soreide (2013), *Methods for learning what works and why in anti-corruption: An introduction to evaluation methods for practitioners*, U4, <https://www.u4.no/publications/methods-for-learning-what-works-and-why-in-anti-corruption-an-introduction-to-evaluation-methods-for-practitioners.pdf> (accessed on 2 September 2019). [5]
- Lambooy, T. and J. de Jong (2016), “Monitoring integrity: The development of an integral integrity monitor for public administration in the Netherlands”, in Huberts, L. and A. Hoekstra (eds.), *Integrity Management in the Public Sector: the Dutch Approach*, Dutch National Integrity Office (BIOS), The Hague, <https://www.government.nl/documents/reports/2016/01/18/integrity-management-in-the-public-sector-the-dutch-approach> (accessed on 24 January 2020). [21]
- OECD (2019), *Analytics for Integrity: Data-Driven Approaches for Enhancing Corruption and Fraud Risk Assessments*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/gov/ethics/analytics-for-integrity.pdf> (accessed on 2 September 2019). [6]
- OECD (2018), *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264297067-en>. [15]
- OECD (2018), *National Risk Assessments: A Cross Country Perspective*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264287532-en>. [16]
- OECD (2018), *Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies: guidance for SIGMA partners*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/termsandconditions> (accessed on 27 August 2019). [3]
- OECD (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en. [20]
- OECD (2017), *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435> (accessed on 24 January 2020). [1]
- OECD (2013), *Development Results: An Overview of Results Measurement and Management*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Development-Results-Note.pdf>. [30]
- OECD (2009), *Integrity in Government: Towards Output and Outcome Measurement*, Public Governance Committee, Public Governance and Territorial Development Directorate, OECD, Paris, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=G OV/PGC/ETH\(2009\)4](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=G OV/PGC/ETH(2009)4). [7]

- OECD (2009), *Measuring Government Activity*, OECD Publishing, Paris, [32]
<https://doi.org/10.1787/9789264060784-en>.
- OECD (2005), *Public Sector Integrity: A Framework for Assessment*, OECD Publishing, Paris, [17]
<https://doi.org/10.1787/9789264010604-en>.
- Oman, C. and C. Arndt (2006), *Uses and Abuses of Governance Indicators*, Development Centre Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264026865-en>. [19]
- OSCE (2016), *Handbook on Combating Corruption*, Organization for Security and Co-operation in Europe, <https://www.osce.org/secretariat/232761> (accessed on 24 January 2020). [29]
- Pyman, M. and S. Eastwood (2018), *Analysing the anti-corruption approaches of the 26 top-ranked countries: An opportunity for a new generation of strategies*, Norton Rose Fulbright, <https://www.nortonrosefulbright.com/-/media/files/nrf/nrfweb/imported/countries-curbing-corruption---top-26-report.pdf?la=en&revision=cd44489d-caee-4db9-b7e3-c150da13106d> (accessed on 22 October 2019). [4]
- Sööt, M. (2017), *Corruption study in Estonia. 2017*, [10]
https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/survey_summary_in_english.pdf.
- U4 Anti-Corruption Resource Centre (2007), “Anti-corruption policy making in practice: What can be learned for implementing Article 5 of UNCAC? Synthesis report of six country case studies: Georgia, Indonesia, Nicaragua, Pakistan, Tanzania, and Zambia”, *U4 Report*, Vol. 1, <https://www.u4.no/publications/anti-corruption-policy-making-in-practice-what-can-be-learned-for-implementing-article-5-of-uncac.pdf>. [27]
- UNDP (2015), *User’s Guide - Measuring Corruption and Anticorruption*, UNDP, [8]
<https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/anti-corruption/user-s-guide---measuring-corruption-and-anticorruption.html> (accessed on 2 September 2019).
- UNDP (2014), *Anti-corruption Strategies: Understanding What Works, What Doesn’t and Why? Lessons learned from the Asia-Pacific region*, [13]
<https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Anti-corruption/UNDP%20ACS%20Asia%20Pacific%20%20Anti-corruption%20Strategies.pdf>.
- United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (n.d.), *ICVS - International Crime Victims Survey*, http://www.unicri.it/services/library_documentation/publications/icvs/ [23]
 (accessed on 11 February 2020).
- UNODC (2015), *The United Nations Convention against Corruption. National Anti-Corruption Strategies: A Practical Guide for Development and Implementation*, United Nations, Vienna, [2]
https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/National_Anti-Corruption_Strategies_-_A_Practical_Guide_for_Development_and_Implementation_E.pdf.
- UNODC (2013), *The United Nations Convention against Corruption: A Resource Guide on State Measures for Strengthening Corporate Integrity*, United Nations Office on Drugs and Crime, New York, [9]
https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Resource_Guide_on_State_Measures_for_Strengthening_Corporate_Integrity.pdf (accessed on 13 February 2019).

World Bank Group (n.d.), *Enterprise Surveys*, <http://www.enterprisesurveys.org/data> (accessed on 24 January 2020). [24]

Примітки

¹ Пріоритетні цілі або цілі першого рівня – це ті, що офіційно ухвалені радою міністрів або подібним органом, і застосовуються до уряду чи сектора.

² Це можна зробити, наприклад, якщо програма виховання доброчесності в школах запланована як частина стратегії, але через брак ресурсів програма спочатку впроваджується в окремих муніципалітетах (основна група), а вже потім, після оцінки цього пілотного етапу, - в інших муніципалітетах (група порівняння).

³ Детальніше про обмеження див. в Аналітичній записці G20 щодо корупції та економічного зростання (G20, n.d.^[31]), а також у Посібнику користувача ПРООН з вимірювання корупції та боротьби з корупцією (UNDP, 2015^[8]).

⁴ Глобальний барометр корупції та регіональні барометри надають практичні дані про поширеність хабарництва в різних секторах та ставлення громадян до зусиль адміністрації щодо подолання корупції. Однак, через брак фінансування та операційні обмеження вибірки можуть бути упередженими - наприклад, щодо міського населення - і результати часто не можна порівняти в часі.

⁵ Моніторинг - це безперервна функція, яка використовує систематичний збір даних за конкретними показниками для того, щоб отримати уявлення про досягнення поставлених цілей. Оцінювання - це систематичний та об'єктивний аналіз поточного або завершеного проекту, програми чи політики, їхньої розробки, реалізації та результатів. Воно відрізняється від моніторингу тим, що передбачає судження про цінність діяльності та її результатів (OECD, 2013^[30]). Детальніше про моніторинг діяльності уряду див. (OECD, 2009^[32]).

⁶ У виданні Європейської Комісії «Якість державного управління - Інструментарій 2017» наведено приклади того, як сприяти активному залученню зацікавлених сторін до оцінювання державної політики:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8055&type=2&furtherPubs=no>.

4 Стандарти

У цій главі надається коментар до принципу стандартів, що міститься в Рекомендаціях Ради з питань доброчесності ОЕСР. У ній описано, як уряди можуть встановити чітко визначені високі стандарти поведінки, що надають пріоритет суспільним інтересам і дотриманню цінностей публічного сектору, та включити їх до нормативно-правової бази і стратегій. Наведено приклади чітких і пропорційних процедур для запобігання порушенням стандартів доброчесності, а також представлено механізми внутрішньої та зовнішньої комунікації для поширення цих цінностей і стандартів. Крім того, у главі розглядаються три найпоширеніші проблеми, з якими стикаються державні органи: як зробити стандарти такими, що запам'ятовуються, і такими, що підлягають виконанню, забезпечити їхнє впровадження та встановити чіткі і пропорційні процедури для запобігання конфлікту інтересів.

4.1. Навіщо потрібні стандарти?

Публічна доброчесність - це «послідовне узгодження та дотримання спільних етичних цінностей, принципів і норм для відстоювання та надання пріоритету суспільним інтересам над приватними в публічному секторі» (OECD, 2017^[1]). Іншими словами, це означає робити правильні речі, робити речі з правильних причин і робити речі правильним чином (Heywood et al., 2017^[2]). Однак розуміння того, що маєтись на увазі під «правильним», вимагає чітких стандартів. Високі стандарти, викладені в нормативно-правовій базі, пояснюють, яка поведінка очікується від державних службовців, і створюють основу для урядів, щоб забезпечити етичну поведінку. Встановлення стандартів поведінки, які можна вивчити, засвоїти та забезпечити їх дотримання, може сприяти створенню спільного розуміння в уряді та серед громадян.

Рекомендація ОЕСР щодо доброчесності публічних службовців закликає учасників «встановити високі стандарти поведінки для публічних службовців, зокрема, шляхом:

- a. виходу за межі мінімальних вимог, надаючи пріоритет суспільним інтересам, дотримуючись цінностей публічної служби, створюючи відкриту культуру, яка полегшує та винагороджує організаційне навчання та заохочує належне врядування;
- b. включення стандартів доброчесності до правової системи та організаційних політик (таких як кодекси поведінки або етичні кодекси), щоб прояснити очікування та слугувати основою для дисциплінарних, адміністративних, цивільних та/або кримінальних розслідувань і санкцій, залежно від обставин;
- c. встановлення чітких і пропорційних процедур, які допоможуть запобігти порушенням стандартів доброчесності та врегулювати фактичні або потенційні конфлікти інтересів;
- d. інформування про цінності та стандарти публічного сектору всередині організацій публічного сектору та назовні - у приватному секторі, громадянському суспільстві та окремим особам, а також просити цих партнерів поважати ці цінності та стандарти у своїй взаємодії з публічними службовцями» (OECD, 2017^[1]).

4.2. Що таке стандарти?

Стандарти визначають і спрямовують поведінку державних службовців при виконанні ними своїх обов'язків. Існує низка інструментів та механізмів, які уряди можуть використовувати для встановлення та забезпечення високих стандартів поведінки. Наступні компоненти є важливими елементами для впровадження високих стандартів доброчесності:

- чітко визначені та обов'язкові для виконання високі стандарти поведінки в правовій системі, які надають пріоритет суспільним інтересам та дотриманню цінностей публічної служби;
- правові та регуляторні рамки і стратегії, які впроваджують цінності та стандарти доброчесності;
- чіткі та пропорційні процедури та процеси для запобігання та вирішення питань, які можуть порушити державні стандарти доброчесності, якщо їх не контролювати;
- внутрішні та зовнішні комунікаційні заходи для підвищення обізнаності про цінності та стандарти публічного сектору.

4.2.1. Чітко визначені та обов'язкові для виконання високі стандарти поведінки в правовій системі, які надають пріоритет суспільним інтересам та дотриманню цінностей публічної служби

Встановлення високих стандартів поведінки, -- яких повинен дотримуватися кожен державний службовець, і які ставлять на перше місце суспільні інтереси, -- відображає зобов'язання до служіння загальним інтересам і до побудови культури, орієнтованої на надання публічних послуг. Стандарти поведінки виражають цінності публічного сектору, а цінності будь-якої публічної служби є ключовими для визначення поведінки публічних службовців. Цінності визначають основні принципи та очікування, які суспільство вважає важливими для державних службовців, і забезпечують ясність для організацій та державних службовців на всіх рівнях щодо очікуваної поведінки. Ці цінності викладені у відповідних стандартах, визначених у правових та/або адміністративних системах, таких як статuti та загальні закони про публічну службу, а також у конституції, трудовому законодавстві, положеннях про спеціальну службу або публічну службу та адміністративно-процедурному законодавстві.

Цінності визначаються не лише національними нормами, а й міжнародними стандартами. Наприклад, стаття 8 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції (UNCAC) вимагає від держав-учасниць заохочувати доброчесність, чесність і відповідальність серед своїх публічних посадових осіб відповідно до основоположних принципів своєї правової системи. У цьому контексті, *доброчесність* визначається так, як зазначено у вступі до цієї глави. *Чесність* стосується честі, репутабельності та доброчесності, тоді як *відповідальність* - це стан або факт наявності обов'язку мати справу з чимось або відповідати за щось (Vasio Terracino, 2019^[3]).

Рекомендація з публічної доброчесності заохочує прихильників виходити за рамки мінімальних вимог і ставити на перше місце суспільні інтереси, а також розвивати відкриту культуру, яка полегшує і винагороджує організаційне навчання і заохочує належне врядування. Ці концепції розглядаються в інших розділах (докладніше див. Глави 8 і 9). Санкції у разі недотримання вимог також можуть формувати поведінку. Проте вони рідко забезпечують мотивацію виходити за межі мінімальних кодифікованих вимог (Wegner, Schöberlein and Biermann, 2013^[4]). Підходи, що ґрунтуються на заохоченні, такі як винагорода осіб, які активно просувають доброчесність, можуть сприяти впровадженню вищих стандартів та етичної поведінки, апелюючи до почуття моралі та відповідальності людей (Zúñiga, 2018^[5]). Це може поступово призвести до змін і кодифікації вищих стандартів.

4.2.2. Нормативно-правова база та стратегії, що закріплюють цінності та стандарти доброчесності

Стандарти поведінки закріплені в правовій системі та організаційній політиці, які визначають основні принципи та уточнюють межі прийнятної поведінки. Чіткі стандарти також створюють загальну основу для забезпечення підзвітності, в тому числі шляхом застосування санкцій за порушення державних стандартів доброчесності. Багато уваги приділяється криміналізації корупції, але ефективні нормативно-правові рамки та стратегії ґрунтуються на поєднанні не лише кримінального, але й цивільного та адміністративного права, а також кодексів поведінки чи етики для впровадження цінностей і стандартів доброчесності.

Нормативно-правова база та стратегії

Низка стандартів складають більш широку систему доброчесності. Ці рамки і стратегії охоплюють хабарництво, шахрайство, зловживання впливом, відмивання грошей, управління та запобігання конфлікту інтересів, управління подарунками та грошовими винагородами, декларування активів, працевлаштування до і після державної служби, а також функції, пов'язані із захистом викривачів,

доброчесністю і прозорістю лобювання, фінансуванням політичних партій і кампаній. Хоча за розробку та впровадження політики, пов'язаної з цими стандартами, можуть відповідати різні інституції (докладніше див. Главу 2), включення цих стандартів у нормативно-правову базу та/або стратегію є ключовим моментом.

Кримінальне право

Країни ОЕСР закріпили стандарти доброчесності, що застосовуються до публічних службовців, з відповідними процедурами розслідування та санкціями, у кримінальному законодавстві. Національні положення, що застосовуються до публічних службовців, встановлюють чітку юрисдикцію щодо правопорушень. Щоб гарантувати ефективну систему доброчесності та правозастосування, вони визначають спеціалізовані функції, ефективні процедури розслідування та заходи для міжвідомчої співпраці, захисту свідків, збору доказів і конфіскації доходів, коли це можливо, а також пропорційні санкції за активне хабарництво:

- активний та пасивний підкуп державних службовців
- зловживання впливом у сфері службової діяльності
- розтрата, привласнення або інше нецільове використання майна державним службовцем
- зловживання службовим становищем
- незаконне збагачення
- відмивання грошей
- приховування майна, отриманого внаслідок корупції
- створення або використання рахунку-фактури, бухгалтерського документа або запису, що містить неправдиву або неповну інформацію, а також незаконна відмова від запису про оплату
- перешкоджання здійсненню правосуддя.

Оскільки ці основні стандарти є важливими для національних систем доброчесності, країни визнали їх на міжнародному рівні. Вони були включені до міжнародних конвенцій, таких як Конвенція ОЕСР про боротьбу з підкупом іноземних посадових осіб у міжнародних ділових операціях, Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією та Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції.

Цивільне право

Цивільне право є важливим інструментом для забезпечення захисту прав громадян і надання компенсації жертвам порушень стандартів. Воно доповнює кримінальне право і дозволяє приватному сектору, громадянському суспільству та будь-якій юридичній особі брати участь у боротьбі з порушеннями стандартів.

Національне цивільне законодавство передбачає ефективні засоби правового захисту у випадках, коли особам завдано шкоди внаслідок порушень доброчесності. Визначаючи ці цивільно-правові механізми, уряди надають потерпілим можливість захищати свої права та інтереси. Потерпілі повинні мати можливість вимагати відшкодування збитків, і це право має охоплювати матеріальну шкоду, завдану потерпілим, упущену вигоду, а також моральну шкоду. Національне цивільне законодавство встановлює право ініціювати позов про компенсацію. Процедури та функції також повинні бути чітко визначені, щоб гарантувати ефективну реалізацію. Компенсація або реституція може відбутися після пред'явлення позову про відшкодування збитків у рамках кримінального провадження. У деяких випадках як кримінальні, так і цивільні процедури можуть бути використані для покарання та запобігання порушенням.

Окрім відшкодування збитків, ключовими положеннями щодо забезпечення доброчесності, визначеними у національному цивільному законодавстві, є:

- відповідальність публічних службовців, включаючи можливість, коли кілька відповідачів несуть відповідальність за шкоду, заподіяну однією і тією ж дією, нести солідарну відповідальність, а також відповідальність держави за порушення стандартів, допущені публічними службовцями
- сприяюча недбалість, яка передбачає в законі, що компенсація зменшується або в ній відмовляється з урахуванням конкретних обставин, якщо потерпілий сприяв заподіянню шкоди або її збільшенню
- дійсність договорів
- захист викривачів
- зрозумілість і точність звітності та аудиту
- ефективні процедури отримання доказів у цивільному процесі, що впливають з корупційного діяння
- судові накази щодо збереження активів, необхідних для виконання остаточного судового рішення та підтримання статус-кво до вирішення спірних питань.

Як важливі інструменти для юридичних і фізичних осіб для боротьби з порушеннями доброчесності та отримання компенсації або реституції (United Nations, 2010^[6]), цивільно-правові процедури також отримали подальше визнання і були закріплені в міжнародних конвенціях, таких як Цивільно-правова конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією та Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції.

Адміністративне право

Національне адміністративне право визначає права та обов'язки державних адміністрацій у відносинах з громадськістю. У випадках порушення стандартів поведінки, адміністративні санкції також включають позасудові покарання, такі як економічні санкції або позбавлення права займатися певною діяльністю.

Адміністративне право, пов'язане з етикою, спрямоване на захист доброчесності окремих державних службовців і всієї державної служби в цілому, а також заохочує належне врядування в установах. Адміністративне право має охоплювати такі основні стандарти та процеси:

- *стандарти*: статут державної служби та обов'язки державної служби, свобода інформації, прозорість державних договорів, політичне фінансування та лобістська діяльність, доступ до адміністративної юстиції
- *процеси*: адміністративна відповідальність та санкції, механізми внутрішнього контролю та нагляду, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, захист викривачів та робота зі скаргами, а також компетентні органи, які займаються процедурами, включаючи перегляд рішень та апеляції, а також санкції.

Враховуючи вплив цих різноманітних стандартів на національне адміністративне, цивільне та кримінальне законодавство та нормативно-правову базу, країни сприяли підвищенню їхньої значущості шляхом подальших зобов'язань та закріплення їх на міжнародному рівні в різних міжнародних конвенціях, угодах та деклараціях.

Кодекси поведінки або етичні кодекси

Кодекси поведінки та етичні кодекси чітко представляють та ілюструють різноманітні правові та регуляторні рамки, а також є корисним інструментом, що спрямовує поведінку. *Кодекси поведінки* роз'яснюють очікувані стандарти та заборонені ситуації, тоді як *етичні кодекси* визначають принципи, якими слід керуватися у поведінці та прийнятті рішень. Більшість національних регуляторних систем знаходяться між цими двома інструментами, поєднуючи цінності публічної служби з вказівками щодо застосування очікуваних стандартів і принципів поведінки. Таке поєднання дозволяє знайти баланс між формулюванням загальних ключових цінностей і наданням державним службовцям рамок для підтримки прийняття щоденних рішень. Наприклад, австралійський Закон про державну службу 1999 року окреслює основні цінності державної служби, які потім розширюються в конкретний кодекс поведінки в тому ж документі. Аналогічно в Канаді Кодекс цінностей та етики для публічного сектору поєднує обидва кодекси, визначаючи цінності, в тому числі доброчесність, а потім включає главу про «очікувану поведінку» для кожної цінності (Government of Canada, 2012^[7]). У різних країнах прийняті кодекси, які пояснюють, як цінності можуть бути втілені в повсякденній поведінці публічних службовців - наприклад, Кодекс поведінки для підтримання доброчесності публічних службовців Кореї, Стандарти доброчесності та поведінки Нової Зеландії та пов'язаний з ними керівний документ (OECD, 2013^[8]). Практичні приклади, наведені в кодексі або в пов'язаному з ним керівництві, допомагають конкретизувати загалом сформульовані цінності, а також деталізувати на практичних прикладах, як державний службовець може діяти за певних обставин.

Міжнародні моделі, такі як Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб¹ або Типовий кодекс поведінки Ради Європи², містять рекомендації щодо питань, які найчастіше розглядаються в кодексах поведінки. До таких питань належать конфлікт інтересів, подарунки та гостинність, зобов'язання повідомляти про неправомірну поведінку, хабарництво та інші форми неправомірного впливу, використання інформації, якою володіють органи державної влади, а також звільнення з публічної служби. У Таблиця 4.1 наведено найпоширеніші обов'язки та заборони, що містяться в кодексах поведінки в країнах ОЕСР.

Таблиця 4.1. Основні положення, що містяться в кодексах поведінки

Належна повага до закону; заборона хабарництва; обов'язок повідомляти про підозрілу діяльність
Доброчесність
Неупередженість
Конфіденційність
Чесність
Ефективність та результативність
Служіння суспільним інтересам; утримання від пошуку особистої вигоди або зловживання повноваженнями, наданими у зв'язку з перебуванням на державній службі; належне використання державних ресурсів
Запобігання та управління конфліктами інтересів; обмеження до та після працевлаштування; декларування активів, фінансових інтересів та позаслужбової діяльності; прийняття подарунків та послуг
Індивідуальна та колективна підзвітність

Кодекс має бути чітким і простим, логічно структурованим і пов'язаним з усіма іншими відповідними документами чи законодавством, які є частиною ширшої системи доброчесності (Vasio Terracino, 2019^[9]). Також рекомендується включити пряме посилання на формальний ланцюжок відповідальності та на те, який захист доступний у разі викриття неправомірних дій. Залучення зацікавлених сторін до процесу розробки та затвердження кодексу допомагає сформувати спільне розуміння очікуваних стандартів поведінки, а також підвищує чіткість і відповідальність за кодекс.

На додаток до загального кодексу поведінки, стандарти можуть бути адаптовані до чутливих секторів і ролей у державному управлінні за допомогою спеціальних кодексів. Зокрема, спеціальні

кодекси поведінки можуть бути розроблені для посад, пов'язаних з підвищеним ризиком, таких як посадові особи, відповідальні за закупівлі, або ті, хто працює на митниці. У Канаді, окремий кодекс, який регулярно оновлюється, застосовується до посадових осіб, які здійснюють закупівлі, хоча він узгоджується з Кодексом цінностей та етики для публічного сектору та національною політикою щодо конфлікту інтересів. (Government of Canada, 2019^[10]). Вибірні посадові особи та працівники судових органів також можуть мати спеціальні кодекси, адаптовані до їхніх функцій, обов'язків та завдань. Кодекси також можуть регулювати поведінку політичних радників, враховуючи їхню роль у формуванні політики.

Оскільки приватний сектор може брати участь у прийнятті рішень та наданні публічних послуг, застосування стандартів поведінки також може підвищити довіру до урядових рішень та транзакцій. Кодекс поведінки постачальників у Сполученому Королівстві є прикладом визначення стандартів і поведінки, яких уряди повинні очікувати від своїх постачальників. Аналогічно, для зміцнення довіри до процесу прийняття державних рішень, деякі країни також вимагають прийняття кодексу поведінки для лобістів (докладніше див. Главу 13).

Для того, щоб зберегти довіру до себе і свою значимість, державні службовці повинні нести відповідальність за дотримання стандартів поведінки. Глава 11 охоплює основні елементи ефективної дисциплінарної системи. При розробці стандартів необхідно враховувати, чи є обов'язки юридично та дисциплінарно обов'язковими, чи лише етично та морально стримуючими щодо порушень. Необхідні надійні процедури та ресурси для звітування та розслідування порушень поведінки, а також для контролю за дотриманням кодексу. Для стандартів, які є юридично та дисциплінарно обов'язковими, призначення чітких і пропорційних адміністративних або дисциплінарних санкцій може сприяти дотриманню стандартів доброчесності. Санкції можуть мати різні форми, зокрема:

- попередження та догани (письмові або усні)
- грошові збитки (наприклад, штрафи, утримання із заробітної плати)
- вплив на поточну або майбутню кар'єру (наприклад, пониження в посаді, переведення)
- заборона обіймати державні посади, тобто заборона колишнім посадовцям-правопорушникам обіймати державні посади протягом певного періоду
- звільнення з посади.

Тип санкції може варіюватися залежно від тяжкості порушення кодексу. Наприклад, австралійський Закон про державну службу 1999 року передбачає низку адміністративних санкцій за порушення державними службовцями кодексу поведінки - від догани до звільнення з посади (Australian Government, 1999^[11]).

4.2.3. Чіткі та пропорційні процедури та процеси для запобігання та вирішення питань, які можуть порушити стандарти публічної доброчесності, якщо їх не контролювати

Чіткість і пропорційність підвищують справедливість, прийнятність та ефективність процедур запобігання порушенням державних стандартів доброчесності. Чіткість процедур необхідна для того, щоб публічні службовці розуміли, як вони повинні поводитися; що вони повинні повідомляти, якщо це необхідно, кому і коли; а також які санкції їм загрожують, якщо вони не дотримуються стандартів і правил. Якщо етапи процедур, очікування та вимоги відрізняються для певних категорій посад (наприклад, виборних посадових осіб, політичних призначенців, членів уряду тощо) або секторів (державні закупівлі, податкова, митна служби тощо), ці відмінності повинні бути чітко визначені. Надання державним службовцям рекомендацій щодо процедур, а також навчання і тренінги щодо них - через гарячу лінію, буклети, веб-сайти або спеціальну функцію, підрозділ чи установу - підвищує чіткість і поширює стандарти і процедури.

Пропорційність процедур забезпечує індивідуальний підхід, що досягається шляхом поступового врахування виконуваних функцій, потенційних ризиків, а також рівнів старшинства та впливу. На практиці це може призвести до встановлення додаткових вимог для високопоставлених виборних і невиборних посадових осіб та посад, пов'язаних з підвищеним ризиком, наприклад, щодо розкриття інформації про активи та інтереси або оприлюднення порядку денного публічних лідерів.

Щоб проілюструвати, що означають чіткі та пропорційні процедури на практиці, наведемо приклад управління та запобігання конфлікту інтересів. Насамперед, визначення «конфлікту інтересів» є важливим для розуміння проблеми та способів її виявлення, управління та вирішення (OECD, 2004^[12]). Може бути прийнятий описовий підхід (визначення конфлікту інтересів у загальних рисах) або прескриптивний (визначення кола ситуацій, які вважаються такими, що суперечать державним обов'язкам).

Крім визначення конфлікту інтересів, ефективна імплементація залежить від того, чи знають державні службовці, коли і як ідентифікувати потенційний або реальний конфлікт інтересів. Оскільки конфлікт інтересів ніколи не може бути повністю усунутий, збалансований підхід між обов'язками публічної служби та приватним життям і інтересами публічних службовців дозволяє їм виявляти та уникати неприйнятних форм конфлікту інтересів, а також інформувати про його існування відповідний орган, будь то керівник або спеціалізований підрозділ чи орган.

Визначення ключових моментів у кар'єрі публічного службовця, коли він зобов'язаний виявляти та повідомляти про конфлікт інтересів, наприклад, на етапах, що передують працевлаштуванню та після нього, або перед початком участі в новому проекті з представниками приватного сектору, може внести ясність у ці процеси. Однак, оскільки конфлікти інтересів можуть виникати протягом усієї кар'єри публічного службовця, корисно також забезпечити, щоб політика та інструкції детально описували відповідні процедури звітування та управління. Процедура управління конфліктом інтересів або його врегулювання має бути пропорційною до виконуваних функцій і може включати один або декілька з наведених нижче механізмів:

- відсторонення (тимчасове або постійне)
- відвід або обмеження
- переведення або перерозподіл
- відставка (OECD, 2004^[13]).

Чіткі правила та настанови також повинні супроводжуватися заходами з підвищення обізнаності та розбудови спроможності, які ознайомлюють публічних службовців з їхніми обов'язками щодо врегулювання ситуацій конфлікту інтересів, а також санкціями у випадках, коли публічні службовці не можуть ефективно врегулювати конфлікт інтересів (Vasio Terracino, 2019^[3]).

4.2.4. Заходи внутрішньої та зовнішньої комунікації для підвищення обізнаності про цінності та стандарти публічного сектору

Комунікація стандартів як всередині організації, так і зовні, із зацікавленими сторонами, робить їх частиною організаційної культури. Незалежно від того, який метод комунікації та відповідні повідомлення використовуються, громадські організації повинні підкреслювати, що підкріплення повідомлень діями має вирішальне значення для впровадження стандартів доброчесності в публічному секторі (докладніше див. Глави 6 і 9).

Внутрішня комунікація стандартів

Поширення Кодексу через різні засоби масової інформації, ймовірно, сприятиме кращому розумінню стандартів поведінки, а також доступності та використанню Кодексу. Як мінімум, посадові особи, в тому числі нові, можуть отримати власну особисту копію кодексу або доступ до нього. В інтрамережі

організації може бути виділена спеціальна сторінка або розділ як сховище інформації, що стосується стандартів поведінки. Розділ «Поведінка та ефективність» офіційного порталу уряду Квінсленду (Австралія) містить відповідні стратегічні та корпоративні документи, політики та процедури, а також інтерактивні заходи, скриньки зворотного зв'язку та відповіді на поширені запитання.

Традиційні канали комунікації включають пам'ятки, брошури, інформаційні бюлетені, посібники з політики, щорічні звіти та плакати. Можливості посилатися на цінності державного сектору можуть також включати офіційні промови або презентації, а також індивідуальні консультації. Іншими ефективними форумами для обговорення можуть бути командні зустрічі, фокус-групи, обіди у форматі семінарів та соціальні заходи. Стандарти поведінки також можна поширювати через електронні канали, такі як інтрамережі, блоги, подкасти, чати, відеоконференції, системи миттєвого обміну повідомленнями та інструменти для проведення вікторин. Це привабливі формати, які можуть бути націлені на електронні пристрої чиновників (у тому числі мобільні), і можуть бути запрограмовані на запуск і повторення протягом певного періоду часу.

Зовнішнє інформування про стандарти

Інформування про стандарти всередині державних організацій є необхідним, але недостатнім. Оскільки взаємодія між державним сектором і суспільством є поширеним явищем, включаючи окремих осіб, організації громадянського суспільства, наукові кола та суб'єктів приватного сектору в інформаційно-просвітницьких кампаніях, це дозволяє урядам поширювати суспільні цінності та стандарти. Зусилля з підвищення обізнаності, освіта та механізми консультацій є трьома важливими елементами для зовнішнього інформування про стандарти.

Кампанії з підвищення обізнаності є основним методом, який використовують організації публічного сектору для покращення розуміння питань публічної доброчесності. Вони часто висвітлюють конкретну проблему та охоплюють певну аудиторію. Кампанії можуть мати різні форми - від традиційних ЗМІ (радіо, телебачення, друковані видання) до соціальних мереж (YouTube, Twitter, Facebook тощо) - або їх поєднання, залежно від цілей та цільової аудиторії.

Освіта має важливе значення для поширення стандартів і норм доброчесності серед молоді. Таким чином, партнерство з суб'єктами системи освіти є одним із способів поширення стандартів у суспільстві. Виховання публічної доброчесності спрямоване на заохочення етичної поведінки та надання молодим людям як у початковій, так і в середній школі знань і навичок, необхідних для запобігання порушенню стандартів. Окрім навчання в класі, розвиток навичок і вмінь доброчесності у молодих людей відбувається під час практичних занять. Це може відбуватися у формі проектів доброчесності, в яких вони здійснюють моніторинг реальних публічних процесів (детальніше див. Главу 5, Вставка 5.4).

Зовнішнє поширення державних стандартів доброчесності також залежить від інституціоналізації залучення зацікавлених сторін. Це означає, що уряди встановлюють офіційні вимоги щодо проведення консультацій із зацікавленими сторонами стосовно нової політики у сфері доброчесності, чи то при розробці, оновленні або впровадженні державної системи доброчесності (докладніше див. Главу 5, Вставка 5.6). Прозоре залучення зацікавлених сторін передбачає публічне документування того, з ким проводились консультації, їх внесок та реакцію уряду на основні питання. У регуляторній сфері залучення зацікавлених сторін до розробки нормативно-правових актів сприяло підвищенню рівня їх дотримання та сприйняття. Детальніше про взаємозв'язок між залученням зацікавлених сторін, доброчесністю та розробкою політики див. у Главі 13.

У взаємодії з державними службовцями треті сторони та партнери є ключовими суб'єктами для поширення та захисту суспільних цінностей і стандартів. Тому громадські організації можуть повідомити, що вони очікують однаково високих стандартів поведінки від усіх осіб, залучених до надання публічних послуг, у тому числі від сторонніх постачальників. Для цього вони можуть надати

їм чітку заяву про свої очікування до початку потенційної співпраці. Дійсно, якщо цінності державного сектору не будуть однозначно відображені в контрактних угодах і не буде надано чітких інструкцій, малоімовірно, що постачальники державних послуг знатимуть, що вони застосовуються до них, або надаватимуть достатнього пріоритету тому, як вони повинні поводитися (UK Committee on Standards in Public Life, 2014^[14]). Крім того, закони, що регулюють лобіювання або відносини між адміністрацією та громадськістю, можуть закликати зовнішніх суб'єктів і приватних осіб дотримуватися цих цінностей і стандартів у своїй взаємодії з громадськими організаціями та посадовими особами. Крім того, кодекси поведінки для лобістів або спеціальні кодекси чи положення для партнерів, з якими укладено договори, також дають змогу чітко донести до державних службовців суспільні стандарти та очікувану поведінку.

Прийняття загальносуспільного підходу та прихильність до стандартів допоможе посилити їх щоденне впровадження. Спільні зусилля з поширення інформації як всередині, так і поза межами громадських організацій є запорукою того, що цінності та стандарти будуть зрозумілі та впроваджені всіма. Важливо визнати і пам'ятати, що розвиток культури доброчесності в публічному секторі стосується не лише державних службовців та організацій, але й окремих осіб, академічних кіл, громадянського суспільства та представників приватного сектору. Детальніше про ці аспекти підвищення обізнаності, освіти та залучення див. у Главі 5.

4.3. Виклики

Хоча проблеми здебільшого залежать від особливостей місцевого та національного контексту, в якому працюють організації, є кілька загальних перешкод, які заважають державним адміністраціям ефективно встановлювати високі стандарти поведінки. Найважливіші з них розглядаються нижче.

4.3.1. Зробити стандарти такими, що запам'ятовуються і придатними до застосування

Стандарти та настанови щодо етичної поведінки часто впливають із прихильності до всеохоплюючих цінностей (OECD, 2018^[15]). Ці цінності є основою для оцінки повсякденного вибору та дій, проте перевантаження кількістю цінностей може мати протилежний ефект, коли публічні службовці не зможуть їх запам'ятати. Це пов'язано з тим, що кількість елементів, які людина може зберігати у своїй робочій пам'яті, обмежена. Тому обмеження цінностей не більше ніж сімома елементами (плюс-мінус два) може допомогти покращити їх розуміння та впровадження (див. Вставка 4.1).

Вставка 4.1. Встановлення значущих стандартів доброчесності, що запам'ятовуються

Цінності австралійської публічної служби (АПС)

У 2010 році Консультативна група з питань реформування державної служби Австралії опублікувала звіт, в якому визнала важливість міцної системи цінностей для високоефективної, адаптивної державної служби, а також важливість стратегічного лідерства, заснованого на цінностях, у забезпеченні її ефективності. Цінності АПС мають на меті забезпечити «невеликий набір основних цінностей, які є значущими, такими, що запам'ятовуються, та ефективними у впровадженні змін». Модель побудована за принципом абревіатури «I CARE» («Мені не байдуже»):

- Неупереджений (Impatial)
- Відданий служінню (Committed)

- Підзвітний (Accountable)
- Поважний (Respectful)
- Етичний (Ethical)

Колумбійський загальний кодекс доброчесності

У 2016 році Міністерство державного управління Колумбії ініціювало процес розробки Загального кодексу доброчесності. В результаті спільного обговорення, в якому взяли участь понад 25 000 державних службовців, було обрано п'ять основних цінностей:

- Чесність
- Повага
- Зобов'язання
- Старанність
- Справедливість

Крім того, кожна державна установа має можливість інтегрувати до двох додаткових цінностей або принципів, щоб відповідати організаційним, галузевим та/або регіональним особливостям.

Сім ключових обов'язків (Syv centrale pligter) у Данії

Данське агентство з питань модернізації (MODST) при Міністерстві фінансів видало «Кодекс VII» - кодекс поведінки для державних службовців Данії. Кодекс визначає сім основних обов'язків:

- Законність
- Правдивість
- Професіоналізм
- Розвиток і співпраця
- Відповідальність та управління
- Відкритість щодо помилок
- Партійно-політичний нейтралітет.

Кодекс VII описує актуальність та наслідки кожного обов'язку для державного сектору Данії. Крім того, MODST надає вигадані тематичні дослідження, які можуть бути використані для практичного застосування Кодексу VII. Потенційні рішення для тематичних досліджень доступні для державних установ, але не публікуються.

Джерело: Австралійська комісія з питань публічної служби, Австралія, «Цінності APS», (www.apsc.gov.au/aps-values-1); Адміністративний департамент публічної служби, Колумбія, (www.funcionpublica.gov.co/web/eva/codigo-integridad); Агентство модернізації, Данія, «Кодекс VII - Сім ключових обов'язків» (<https://modst.dk/om-os/publikationer/2015/september/kodex-vii-seven-key-duties/>) та «Кодекс VII – Справи» (<https://modst.dk/om-os/publikationer/2015/september/kodex-vii-cases/>) (усі посилання доступні 11 лютого 2020 року).

4.3.2. Переконатися, що стандарти поведінки існують не лише на папері

Послідовне етичне рольове моделювання з боку керівників є одним з основних джерел просування та поширення стандартів поведінки. Теорія соціального навчання показує, що люди вчаться один від одного через спостереження, імітацію та моделювання, і що участь менеджерів у неетичних діях є найбільшим рушієм неетичної поведінки (Hanna, Crittenden and Crittenden, 2013^[16]). Навіть найкраще розроблені кодекси поведінки, процеси та структури доброчесності не будуть ефективними, якщо державні службовці не будуть заохочуватися до наслідування керівників та

лідерів, які демонструють явну відданість справі. Детальніше про прихильність на високому рівні та рольове моделювання див. у Главах 1 і 6.

4.3.3. Встановлення чітких і пропорційних процедур для врегулювання конфлікту інтересів

При розробці стандартів і процедур управління, запобігання та виявлення конфлікту інтересів уряди застосовують різні підходи. Деякі з цих процедур вимагають від державних службовців щорічно розкривати інформацію про свої активи та/або інтереси перед своєю установою або перед центральним підрозділом чи комісією, що здійснює контроль за процесом розкриття інформації. В умовах обмежених ресурсів щорічний потік декларацій, що подаються всіма або більшістю державних службовців, є викликом для ефективного запобігання конфлікту інтересів. Досвід останніх десятиліть свідчить про те, що для забезпечення ефективної імплементації закону важливе значення має чітке визначення категорій державних службовців, які подають такі декларації, що підлягають механізмам перевірки; чітко визначений обсяг інформації, що розкривається; а також доступність неконфіденційної інформації для громадськості (Vasio Terracino, 2019^[9]).

При розробці політики щодо запобігання, виявлення та врегулювання фактичних або потенційних конфліктів інтересів, встановлення чітких та пропорційних процедур є ключовим для забезпечення її ефективної реалізації. Вони можуть включати, зокрема:

- встановлення чітких цілей процедур з точки зору прозорості, запобігання конфлікту інтересів та/або перевірки достовірності розкритої інформації
- точне визначення інформації, яка має бути розкрита, і кому вона має бути розкрита
- визначення категорій публічних службовців, які повинні розкривати цю інформацію, зважаючи на їхні функції та схильність до ризиків
- визначення обсягу, в якому інформація, розкрита щодо цих різних категорій державних службовців, може бути загальнодоступною
- адаптація частоти розкриття інформації, а також засобів і ресурсів, призначених для моніторингу системи розкриття інформації
- надання посадовим особам інструкцій щодо процедури та інформації, яка підлягає розкриттю
- встановлення пропорційних санкцій у разі порушень.

Запобігання виникненню конфлікту інтересів у вищих посадових осіб вперше було закріплено у французькому законодавстві у 2013 році на основі поступового підходу до розкриття та оприлюднення інформації про їхні активи та інтереси (Вставка 4.2).

Вставка 4.2. Пропорційний підхід до запобігання, виявлення та врегулювання конфлікту інтересів у Франції

З 2014 року Вищий орган з питань прозорості у публічному житті (НАТVP) збирає декларації та перевіряє точність і повноту задекларованих активів та інтересів високопоставлених публічних виборних і невиборних посадових осіб, які підпадають під його юрисдикцію, при вступі на посаду та звільненні з неї; таких посадових осіб налічується близько 16 000 (див. Главу 1, Вставка 1.4 щодо категорій посадових осіб, які підпадають під його юрисдикцію).

Щорічний план контролю Вищого антикорупційного органу ґрунтується на оцінці ризиків, займаних посадах і стажі роботи різних категорій державних службовців. Він також керується законодавчо встановленими термінами оприлюднення декларацій публічних службовців, які мають бути опубліковані на веб-сайті органу влади. Перевіряються всі декларації, але деякі з них підлягають більш ретельній перевірці. Ефективність процедур перевірки залежить, зокрема, від прямого доступу до деяких баз даних податкової адміністрації, а також від партнерства з податковою адміністрацією, службою боротьби з відмиванням грошей, фінансовими суддями тощо для збору та перехресної перевірки всієї наявної інформації.

У випадках потенційного конфлікту інтересів ця система перевірки дозволяє визначити конкретні пропорційні заходи, які можуть бути вжиті державними службовцями для вирішення ситуації. Для вищезгаданих 16 000 державних службовців невиконання припису НАТVP щодо врегулювання ситуації конфлікту інтересів може призвести до тюремного ув'язнення строком на один рік та штрафу в розмірі 15 000 євро.

На всіх етапах для роз'яснення будь-якого кроку або вимоги в процедурі розкриття інформації працює спеціальна гаряча лінія, яка відповідає на запитання публічних службовців. Окрім питань щодо власне деклараційних зобов'язань, державні службовці також можуть скористатися консультаціями з питань етики, які надає НАТVP. Інституція зобов'язана відповісти на будь-яке питання протягом 30 днів.

Джерело: (НАТVP, 2018^[17]).

Чіткі та пропорційні процедури запобігання конфлікту інтересів вимагають чітких повноважень і спеціальних людських, технічних і фінансових ресурсів для виконання державними службовцями своєї ролі. Без необхідних гарантій та пропорційності для забезпечення ефективності процедур і запобігання конфлікту інтересів системам розкриття інформації та перевірки може бракувати актуальності та довіри для участі в регулюванні конфлікту інтересів.

Бібліографія

- Australian Government (1999), *Public Service Act 1999*, [11]
<https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00057> (accessed on 24 January 2020).
- Bacio Terracino, J. (2019), "Article 7: Public sector", in C. Rose, M. (ed.), *The United Nations Convention against Corruption: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, [3]
<https://global.oup.com/academic/product/the-united-nations-convention-against-corruption-9780198803959?cc=fr&lang=en&#> (accessed on 24 January 2020).
- Bacio Terracino, J. (2019), "Article 8. Codes of conduct for public officials", in Rose, C., M. Kubiciel and O. Landwehr (eds.), *The United Nations Convention against Corruption: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, [9]
<https://global.oup.com/academic/product/the-united-nations-convention-against-corruption-9780198803959?cc=fr&lang=en&> (accessed on 24 January 2020).
- Government of Canada (2019), *Code of Conduct for Procurement*, [10]
<https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/cndt-cndct/contexte-context-eng.html> (accessed on 18 November 2019).
- Government of Canada (2012), *Values and Ethics Code for the Public Sector*, [7]
<https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=25049> (accessed on 18 November 2019).
- Hanna, R., V. Crittenden and W. Crittenden (2013), "Social Learning Theory: A Multicultural Study of Influences on Ethical Behavior", *Journal of Marketing Education*, Vol. 35/1, pp. 18-25, [16]
<https://doi.org/10.1177/0273475312474279>.
- HATVP (2018), *Prevent Conflict of Interest*, [17]
<https://www.hatvp.fr/en/high-authority/ethics-of-publics-officials/list/#prevent-conflict-of-interest-rp> (accessed on 18 November 2019).
- Heywood, P. et al. (2017), *Integrity and Integrity Management in Public Life*, The University of Birmingham, [2]
https://research.birmingham.ac.uk/portal/files/42921002/D11_4_FINAL_combined.pdf (accessed on 31 May 2019).
- OECD (2018), *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [15]
<https://doi.org/10.1787/9789264297067-en>.
- OECD (2017), *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD, Paris, [1]
<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435> (accessed on 24 January 2020).
- OECD (2013), *OECD Integrity Review of Italy: Reinforcing Public Sector Integrity, Restoring Trust for Sustainable Growth*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [8]
<https://doi.org/10.1787/9789264193819-en>.
- OECD (2004), *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, OECD Publishing, Paris, [12]
<https://doi.org/10.1787/9789264104938-en>.
- OECD (2004), "OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service", in *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, OECD Publishing, Paris, [13]
<https://doi.org/10.1787/9789264104938-2-en>.

- UK Committee on Standards in Public Life (2014), *Ethical standards for providers of public services Committee on Standards in Public Life*, [14]
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/336942/CSPL_EthicalStandards_web.pdf.
- United Nations (2010), *Travaux Préparatoires of the negotiations for the elaboration of the United Nations Convention against Corruption*, [6]
http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Travaux/Travaux_Preparatoires_-_UNCAC_E.pdf (accessed on 16 July 2019).
- Wegner, S., J. Schöberlein and S. Biermann (2013), *Motivating Business to Counter Corruption: A Practitioner Handbook on Anti-Corruption Incentives and Sanctions*, Humboldt-Viadrina School of Governance, https://www.governance-platform.org/wp-content/uploads/2016/11/HVSG_ACIS_PractitionerHandbook_20131121.pdf (accessed on 16 July 2019). [4]
- Zúñiga, N. (2018), “Behavioural changes against corruption”, *U4 Helpdesk Answer*, Vol. 2018/11, p. 13, [5]
<https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/behavioural-changes-against-corruption-2018.pdf> (accessed on 16 July 2019).

Примітки

¹ ГА ООН «Дії проти корупції», Резолюція ГА ООН, 51-а сесія ООН Документ A/Res/51/59 (28 січня 1997 року).

² Рада Європи, Рекомендація Комітету Міністрів державам-членам щодо кодексів поведінки державних службовців (№ R [2000] 10).

5 Суспільство в цілому

У цій главі надається коментар до принципу залучення всього суспільства, що міститься в Рекомендаціях Ради ОЕСР з питань публічної доброчесності, та описується, як уряди можуть співпрацювати з приватним сектором, громадянським суспільством та окремими особами, щоб сприяти розвитку культури доброчесності. Особливу увагу приділено тому, як уряди можуть підтримувати компанії у впровадженні відповідальної ділової поведінки та боротьби з хабарництвом задля підтримки публічної доброчесності. Представлено стратегії забезпечення правового середовища, яке дозволяє організаціям громадянського суспільства застосовувати практики доброчесності у своїх організаціях. Також досліджується роль інформаційних кампаній та програм громадянської освіти, підкреслюється, що громадяни є вирішальними акторами у підтримці публічної доброчесності. Крім того, у главі розглянуто виклик, пов'язаний з укоріненими соціальними нормами, які підривають доброчесність, та надано рекомендації урядам щодо того, як вирішувати ці проблеми, залучаючи до цього процесу все суспільство.

5.1. Навіщо потрібне суспільство в цілому?

Публічна доброчесність - це питання не лише публічного сектору: окремі особи, громадянське суспільство та компанії формують взаємодію в суспільстві, і їхні дії можуть шкодити або сприяти доброчесності у своїх громадах. Загальносуспільний підхід стверджує, що оскільки ці суб'єкти взаємодіють з державними службовцями та відіграють важливу роль у формуванні суспільного порядку денного і впливають на державні рішення, вони також несуть відповідальність за сприяння публічній доброчесності. На найпростішому рівні, вибір окремих осіб має вплив. Бачачи ціну корупції, вони можуть ігнорувати її та ставати жертвами, або ж визнати порушення та активно сприяти зміцненню публічної доброчесності.

У Рекомендаціях ОЕСР з питань публічної доброчесності зазначено, що її прихильники повинні «сприяти поширенню культури публічної доброчесності в усьому суспільстві, співпрацюючи з приватним сектором, громадянським суспільством та окремими особами, зокрема, шляхом:

- a. Визнання в системі публічної доброчесності ролі приватного сектору, громадянського суспільства та окремих осіб у дотриманні цінностей публічної доброчесності у взаємодії з публічним сектором, зокрема шляхом заохочення приватного сектору, громадянського суспільства та окремих осіб підтримувати ці цінності як спільну відповідальність;
- b. Залучення відповідних зацікавлених сторін до розробки, регулярного оновлення та впровадження системи публічної доброчесності;
- c. Підвищення обізнаності суспільства щодо переваг публічної доброчесності та зменшення толерантності до порушень стандартів публічної доброчесності, а також проведення, за необхідності, кампаній з просування громадянської освіти з питань публічної доброчесності серед окремих осіб, зокрема, у школах;
- d. Залучення приватного сектору та громадянського суспільства до обговорення додаткових переваг публічної доброчесності, які впливають з дотримання доброчесності в бізнесі та некомерційній діяльності, обміну досвідом, отриманим з передових практик, та його використання» (OECD, 2017_[1]).

5.2. Що таке суспільство в цілому?

Публічна доброчесність означає «послідовне узгодження та дотримання спільних етичних цінностей, принципів і норм для відстоювання та надання пріоритету суспільним інтересам над приватними в публічному секторі» (OECD, 2017_[1]). «Загальносуспільний» підхід до публічної доброчесності вимагає від компаній, організацій громадянського суспільства та окремих осіб забезпечити, щоб їхня взаємодія з публічним сектором відповідала етичним нормам, принципам і цінностям, які є спільними для суспільства. Як це реалізується, залежить від ролі, яку кожен учасник відіграє в суспільстві. Для компаній це може включати дотримання екологічних стандартів та стандартів прав людини при здійсненні своєї господарської діяльності, сплату справедливої частки податків, утримання від пропозиції хабарів та забезпечення відповідності лобістської діяльності довгостроковим цілям сталого розвитку, встановленим компанією. Для організацій громадянського суспільства це може включати забезпечення дотримання стандартів публічної доброчесності, коли вони виступають у ролі постачальника послуг або адвоката з політичних питань. Для приватних осіб це може означати дотримання правил, що регулюють взаємодію з державними службовцями та доступ до державних коштів, включаючи повагу до державної власності, неучасть у шахрайських схемах отримання соціальних виплат чи ухиляння від сплати податків, а також повідомлення про випадки корупції та шахрайства, коли вони з ними стикаються.

Наведені нижче ознаки є важливими компонентами для розвитку загальносуспільного підходу:

- Публічні стандарти доброчесності встановлені та впроваджені в компаніях.
- Публічні стандарти доброчесності встановлені та впроваджені в організаціях громадянського суспільства.
- Цінності публічної доброчесності встановлені та прийняті як спільна відповідальність окремих осіб.
- Відповідні зацікавлені сторони залучені до розробки, оновлення та впровадження системи публічної доброчесності.

5.2.1. Стандарти публічної доброчесності встановлені та впроваджені в компаніях

Роль урядів у роботі з компаніями з метою підтримання публічної доброчесності визнана на міжнародному рівні через конвенції, стандарти та відповідні керівні принципи.¹ Уряди можуть підтримувати публічну доброчесність у компаніях, забезпечуючи наявність відповідного законодавства. Це стосується не лише антикорупційних заходів, але й відповідального ведення бізнесу, зокрема, захисту прав людини, навколишнього середовища та інтересів споживачів, а також забезпечення дотримання міжнародних трудових стандартів, стандартів оподаткування та структур корпоративного управління. Крім того, публічна доброчесність компаній включає питання публічної доброчесності щодо того, як компанії беруть участь у процесі формування політики через лобіювання та політичне фінансування (наприклад, «відповідальний вплив»).

Нинішній підхід полягає у створенні окремих законодавчих ініціатив, що стосуються боротьби з корупцією, відповідального ведення бізнесу та публічної доброчесності, які потім трансформуються в окремі політики та заходи в компаніях. Наприклад, у багатьох країнах існує законодавство, що вимагає від компаній створення програми антикорупційного комплаєнсу, яка включає в себе антикорупційну корпоративну політику, розбудову потенціалу, канали звітності, управління ризиками та функції внутрішнього контролю. Закон США про боротьбу з корупцією за кордоном та Закон Великої Британії про боротьбу з хабарництвом були першопрохідцями у цій сфері, а інші уряди наслідували їхній приклад. Нещодавно у Франції був прийнятий закон Sapin II, який вимагає від компаній створення антикорупційної програми для виявлення та управління корупційними ризиками, а також передбачає санкції за її недотримання. Закон також передбачає створення Французького антикорупційного агентства (AFA), яке може притягати компанії до відповідальності за нездатність впровадити ефективну антикорупційну програму, навіть якщо корупційні дії не мали місця. Так само уряди використовують законодавство для підтримки компаній у застосуванні заходів належної обачності щодо інших питань відповідального ведення бізнесу; прикладами є нещодавні закони, прийняті в Австралії (Закон про сучасне рабство, 2018), Франції (Закон про обов'язок бути пильними, 2017) та Великій Британії (Закон про сучасне рабство, 2015).

Відповідальний вплив також часто розглядається окремо як у державному законодавстві, так і у внутрішній політиці компанії. Відповідальний вплив спрямований на забезпечення дотримання суспільних цінностей доброчесності під час взаємодії компаній з урядом, зокрема через їхню практику лобіювання та політичного фінансування, а також під час переходу між державним і приватним секторами. За допомогою законодавства та політичних заходів уряди можуть заохочувати компанії до впровадження політики щодо лобіювання, політичного фінансування та працевлаштування після виходу на пенсію. Наприклад, в Іспанії законодавча база використовується для заохочення компаній до дотримання законодавства про зайнятість після виходу на пенсію (Вставка 5.1). Аналогічно, федеральний орган з питань державних закупівель у Канаді використовує відсторонення від участі в державних контрактах як санкцію для компаній, які порушили федеральний Закон про лобіювання (Government of Canada, 2017^[2]).

Вставка 5.1. Використання правової бази для заохочення дотримання компаніями принципів пост-державного працевлаштування в Іспанії

В Іспанії Закон 9/2017 про контракти в публічному секторі посилює зобов'язання публікувати інформацію про трудову діяльність високопосадовців з метою мінімізації конфлікту інтересів. Зокрема, компаніям, які прийняли на роботу особу, що порушила заборону надавати послуги в приватних компаніях, безпосередньо пов'язані з компетенцією займаної посади, протягом дворічного періоду очікування, забороняється укладати контракти з будь-яким органом державної влади за умови, що про це порушення було опубліковано в Офіційному державному віснику. Заборона на укладення контрактів діятиме доти, доки особа перебуває на посаді, але не більше двох років з моменту звільнення з посади високопосадовця.

Джерело: Інформація, надана Управлінням з питань конфлікту інтересів, 2019 рік.

Однак для того, щоб бути ефективною, публічна доброчесність вимагає, щоб антикорупційні зусилля, відповідальна ділова поведінка та відповідальний вплив розглядалися як такі, що взаємно підтримують та доповнюють один одного. У зв'язку з цим уряди могли б розглянути можливість надання компаніям рекомендацій щодо того, як ці окремі режими доповнюють один одного, щоб уникнути дублювання та прогалин. Це ґрунтується на передовому досвіді належної обачності, який визнає, що такі функції в компаніях не повинні бути ізольованими одна від одної, а повинні пов'язувати низку відділів і функцій, включаючи (але не обмежуючись ними) людські ресурси, операційну та виробничу діяльність, юридичний відділ, відділ комплаєнсу/етики, відділ закупівель, відділ продажів і маркетингу, відділ зовнішніх зв'язків, відділ управління ризиками та аудит, а також вищий керівний склад і раду директорів/власників. Як буде показано нижче, уряди також можуть розглянути можливість включення «культури доброчесності» для підтримки ефективного впровадження таких програм.

Створення узгодженої законодавчої бази для забезпечення публічної доброчесності - це лише частина рішення для підтримки доброчесності в компаніях. Реалізація таких заходів також має ключове значення. Для початку, уряди можуть підвищити обізнаність компаній щодо стандартів доброчесності (докладніше див. Главу 4). Уряди також можуть заохочувати впровадження стандартів доброчесності шляхом поєднання санкцій та режимів заохочення. Санкції мають бути ефективними, пропорційними та стримуючими і можуть включати грошові штрафи, ув'язнення, конфіскацію доходів, договірні засоби правового захисту, призупинення та відсторонення від роботи, відмову в отриманні державних пільг та відповідальність за завдані збитки (UNODC, 2013^[3]). Заохочення використовуються для визнання прихильності компаній до доброчесної корпоративної поведінки і можуть включати пільговий доступ до державних пільг (наприклад, податкових або експортних кредитів) і бізнес-можливостей (наприклад, внесення до білого списку компаній, які продемонстрували належні практики доброчесності), а також пом'якшення штрафних санкцій (UNODC, 2013^[3]).

Окрім санкцій та режимів заохочення, уряди можуть також видавати рекомендації для компаній щодо створення програм дотримання публічних стандартів доброчесності. Такі програми можуть бути корисними, оскільки є дані, що свідчать про тісний зв'язок між компаніями, які старанно дотримуються принципів сталого розвитку, та їхніми економічними показниками (Clark, Feiner and Viehs, 2015^[4]). Такі компанії демонструють кращі операційні показники, а виважені практики сталого розвитку позитивно впливають на інвестиційну діяльність (Clark, Feiner and Viehs, 2015^[4]).

Однак, з огляду на минулий досвід програм з протидії хабарництву та відповідального ведення бізнесу, є свідчення того, що ці програми можуть перетворитися на юридичні, засновані на правилах заходи, які мало сприяють створенню культури доброчесності в компаніях. Як зазначалося вище, комплаєнс-програми часто діють ізольовано, відокремлено від основної діяльності компанії і

розглядаються як доповнення. Існує також думка, що комплаєнс-програми носять косметичний характер і спрямовані на те, щоб «поставити галочку», щоб відповідати державним нормам і уникнути суворих санкцій, а не на вирішення проблем організаційної культури, які призводять до порушень доброчесності (Langevoort, 2016^[5]; Krawiec, 2003^[6]). Крім того, дані поведінкових наук показують, що надмірний акцент на контролі та санкціях може витіснити внутрішню мотивацію до доброчесності, що призводить до зниження здатності до етичної поведінки (Lambsdorff, 2015^[7]).

Щоб підтримати компанії у впровадженні програм дотримання публічних стандартів доброчесності в основну діяльність, уряди могли б включити перспективу «культури доброчесності» у свої керівні принципи. Це означає вихід за межі фокусу на формальному дотриманні вимог і заохочення компаній до вирішення неформальних аспектів їхньої організаційної культури, які можуть підірвати публічну доброчесність. До таких аспектів належать приклад керівництва та його відданість справі, системи винагород і преміювання, фактори впливу та замовчування в організації, внутрішня командна динаміка та зовнішні відносини зі стейкхолдерами (Taylor, 2017^[8]). У Таблиця 5.1 наведено більш детальну інформацію щодо кожного з цих факторів.

Таблиця 5.1. П'ять рівнів етичної культури

Рівень	Опис
Індивідуальний	Те, як оцінюються та винагороджуються окремі працівники, є ключовим фактором, що підтримує або підриває етичну культуру. В умовах тиску з метою досягнення цілей зростання будь-якими способами - переконання, що мета виправдовує засоби - слід очікувати неетичної поведінки. Тому система винагород є чудовим місцем для початку. Ініціативи з розмаїття та інклюзії дають змогу окремим працівникам приносити на роботу все своє «я»: працівники, які не вважають за потрібне приховувати аспекти своєї соціальної ідентичності, щоб вписатися в домінуючу культуру, відчуватимуть менше конфліктів між особистими цінностями та цінностями організації і висловлюватимуть свої думки більш впевнено, що зробить їх більш схильними висловлювати занепокоєння з приводу етичних питань.
Міжособистісний	Організації також можуть зосередитися на тому, як співробітники взаємодіють на різних рівнях ієрархії. Зловживання владою та повноваженнями є ключовим фактором, що погіршує організаційну культуру. Коли рішення щодо просування по службі та винагород видаються несправедливими та політичними, працівники нехтують заявами організації про цінності та починають переслідувати власні цілі. Побудова етичної культури з міжособистісної точки зору вимагає значущого захисту, який дає можливість усім працівникам і стейкхолдерам, навіть найменш впливовим, висловлювати занепокоєння і скарги. Лідери повинні визнати, що вони відіграють важливу роль у формуванні культури та забезпеченні дотримання етичних норм, і навчитися обережно здійснювати вплив.
Груповий	Соціалізація через групові членства та стосунки є ключовим аспектом людської культури. На роботі ключовим визначальним фактором, як правило, є група або команда працівника. Оскільки організації стають все більш географічно розпоршеними і менш узгодженими, стає все важче встановлювати і визначати послідовну організаційну культуру. Зосередження уваги на умовах у команді може допомогти керівникам середньої ланки відчуті відповідальність за зміну культури та групової динаміки задля сприяння більш ефективним методам роботи. Так само, хоча чіткість у розподілі ролей і завдань є ключовим фактором для успішної команди, психологічна безпека також має важливе значення. Якщо працівники відчують себе захищеними, беручи на себе ризики та самовиражаючись, команди будуть більш креативними, успішними та етичними.
Міжгруповий	Якість взаємовідносин між групами має вирішальне значення у будь-якій спробі побудувати етичну культуру. Вихвалання команди, чії високі показники можуть бути наслідком сумнівної поведінки, надає їй влади та містичності, які важко оскаржити, а це може підірвати цінності всієї організації. Командам, які працюють у сфері сталого розвитку або комплаєнсу, часто доводиться вибивати владу та ресурси; коли члени команди належать до матричних робочих груп, підзвітність може бути розмита.
Міжорганізаційний	Більшість дискусій про організаційну культуру зосереджені на внутрішніх відносинах. Проте працівники добре усвідомлюють, як компанія ставиться до постачальників, клієнтів, конкурентів та зацікавлених сторін громадянського суспільства, тому побудова та підтримка довіри з боку зацікавлених сторін покращить організаційну культуру. Крім того, компаніям необхідно переконатися, що їхні цінності та місія є чимось більшим, ніж просто словами на веб-сайті. Успіх бізнесу та основні цінності не є суперечливими поняттями. Тим не менш, побудова етичної культури іноді означає відмову від прибуткових можливостей. Компанії можуть бути впевнені, що їхні працівники це помітять.

Джерело: (Taylor, 2017^[8]).

Уряди можуть підтримати компанії у прийнятті такої перспективи, зробивши її частиною вимог до звітності. Наприклад, у секторі фінансового регулювання Велика Британія та США вимагають від фінансових послуг включити «культурну перспективу» у свої заходи нагляду. FINRA (організація, що регулює діяльність брокерів і дилерів) у Сполучених Штатах вимагає від компаній звітувати про культуру, так само як і Управління контролера грошового обігу, де керівники та директори банків зобов'язані інтегрувати нагляд за дотриманням культурних зобов'язань у свою поточну діяльність (Filabi and Bulgarella, 2018^[9]).

Уряди деяких країн дедалі частіше вимагають зовнішньої перевірки комплаєнс-програми компанії перед тим, як надати їй доступ до державних контрактів та інших суспільних благ. Якщо уряди вимагають зовнішню перевірку, вони можуть розглянути можливість включення до підготовлених інструкцій формулювання, яке роз'яснює компаніям, що сертифікація не усуває ризик порушень публічної доброчесності та не впливає на рішення щодо розслідування та судового переслідування випадків корупції. Наприклад, у Настановах щодо належних процедур у Великій Британії Міністерство юстиції пропонує організаціям розглянути можливість отримання зовнішньої перевірки або запевнення щодо їхньої системи протидії хабарництву, а також включити роз'яснення, щоб нагадати компаніям, що акредитація не є чарівною паличкою для запобігання неетичній поведінці (UK Ministry of Justice, 2010^[10]).

Однак така практика може виявитися складною для малих і середніх підприємств (МСП), які, ймовірно, потребуватимуть додаткової підтримки для реалізації таких програм. З огляду на те, що в країнах ОЕСР МСП становлять 99% усіх підприємств і забезпечують понад половину всіх робочих місць у бізнес-секторі (OECD, 2019^[11]), уряди могли б розглянути можливість стратифікації вимог до звітності, щоб забезпечити їхню інклюзивність для підприємств у різних секторах і галузях промисловості. Що стосується вищезгаданих режимів санкцій та стимулів, уряди можуть розглянути можливість коригування наданих пільг відповідно до потреб МСП, а також надання додаткових рекомендацій та можливостей для розбудови потенціалу.

5.2.2. Громадські стандарти доброчесності встановлені та впроваджені в організаціях громадянського суспільства

Організації громадянського суспільства (ОГС) відіграють важливу роль у просуванні суспільного блага. ОГС, орієнтовані на певну місію та цілеспрямовані, традиційно заповнювали прогалини в суспільстві там, де ні уряд, ні бізнес не проявляли активності. В останні роки роль громадянського суспільства еволюціонувала, і ОГС активно демонструють свою цінність як фасилітатори, організатори та інноватори, а також постачальники послуг та адвокати (World Economic Forum and KPMG International, 2013^[12]). Вони також є справжніми учасниками внутрішніх та міжнародних справ, співпрацюючи з урядом та бізнесом для вирішення ключових проблем.

Для виконання своїх функцій ОГС часто отримують спеціальний статус, наприклад, звільнення від податків та інші пільги, а також доступ до державних контрактів. Вони також отримують кошти від компаній та приватних осіб. Уряд, бізнес та громадськість очікують, що ОГС діятимуть відповідно до своєї місії, демонструватимуть доброчесність та заслуговуватимуть на довіру, а також демонструватимуть зразкову поведінку в рамках всієї організації. Таким чином, публічна доброчесність є не лише предметом занепокоєння для урядів та компаній, але й ключовим фактором для забезпечення легітимності ОГС. Порушення публічної доброчесності та належного врядування можуть мати негативні наслідки, ставлячи під загрозу легітимність ОГС в очах уряду та громадськості, а також підриваючи сталість їх діяльності та доступ до фінансування. Для таких організацій система доброчесності надає державним та приватним донорам, а також суспільству в цілому, гарантії того, що отримані кошти використовуються економічно ефективно.

Для підтримки стандартів громадської доброчесності в ОГС уряди повинні забезпечити чітке правове середовище, в якому вони можуть працювати (детальніше див. Главу 13). Крім того, уряди

можуть використовувати законодавчу базу для сприяння публічній доброчесності в ОГС, наприклад, шляхом поширення на них антикорупційного законодавства, якщо вони є юридичними особами, та вимагаючи від них мати надійну структуру управління. Така структура може включати чіткі лінії підзвітності, стандарти доброчесності, заходи внутрішнього контролю та управління ризиками, а також прозорість у діяльності та використанні коштів.

Окрім законодавчих та політичних заходів, спрямованих на підтримку публічної доброчесності, організаціям громадянського суспільства також необхідно мати ефективні структури підзвітності. Принципи Рекомендації з публічної доброчесності, такі як стратегія, лідерство, розбудова спроможності, відкритість та управління ризиками, також можуть бути застосовані для розбудови та підтримання доброчесності в ОГС.

Одним з конкретних інструментів підтримки доброчесності є «Глобальний стандарт підзвітності ОГС», розроблений групою ОГС, що спеціалізуються на підзвітності. Він містить дванадцять зобов'язань та надає вказівки ОГС щодо покращення їх практик підзвітності (Таблиця 5.2).

Таблиця 5.2. 12 зобов'язань Глобального стандарту підзвітності

Кластер А: Чого ми хочемо досягти	Кластер В: Наш підхід до змін	Кластер С: Що ми робимо всередині організації
Справедливість і рівність	Робота, орієнтована на людей	Уповноважений, ефективний персонал та волонтери
Права жінок та гендерна рівність	Міцні партнерства	Ефективне управління ресурсами
Здорова планета	Адвокація фундаментальних змін	Оперативне прийняття рішень
Довготривалі позитивні зміни	Відкриті організації	Відповідальне лідерство

Джерело: (Global Standard for CSO Accountability, n.d.[13]).

Для підтримки виконання кожного з цих зобов'язань надаються детальні рекомендації (див. витяг у Вставка 5.2) щодо наступного:

1. *Процеси, політики та структура* визначають внутрішню організаційну діяльність, яка дозволяє ОГС виконувати зобов'язання щодо підзвітності.
2. *Зворотній зв'язок із зацікавленими сторонами* допомагає ОГС розглянути, як їх дії впливають на зацікавлені сторони; надаються рекомендації щодо того, як збирати та оцінювати внесок зацікавлених сторін.
3. *Навідні запитання* заохочують ОГС до глибшої рефлексії для визначення викликів, з якими вони стикаються, та рішень для їх подолання.

Вставка 5.2. Підтримка ОГС у впровадженні ефективних заходів підзвітності: Глобальний стандарт підзвітності

Нижче наведено уривок з інструкції, що стосується «належного управління ресурсами».

«10. Ефективне управління ресурсами: ми будемо відповідально використовувати наші ресурси для досягнення наших цілей та служіння суспільному благу.

Ефективне, результативне та етичне використання фінансових та інших ресурсів є важливим для ОГС для управління програмами, досягнення результатів та розвитку довіри з боку зацікавлених сторін. ОГС повинні дотримуватися загальновизнаних стандартів фінансового обліку, забезпечувати впровадження суворого фінансового контролю та зменшувати ризик нецільового використання коштів шляхом відповідального поводження з ресурсами.

Основні дії: Здобувати ресурси у спосіб, що відповідає цінностям та цілям, відповідально управляти ресурсами та дотримуватися професійних стандартів бухгалтерського обліку, забезпечувати суворий фінансовий контроль для зменшення ризику корупції, хабарництва, нецільового використання коштів та конфлікту інтересів, відкрито та прозоро звітувати про те, хто надає нам ресурси та як ними управляє.

Чи має ваша організація...

1. ... ефективні керівні принципи та процедури для етичного фандрейзingu, закупівель, використання та управління ресурсами, з положеннями щодо: пошуку та розподілу коштів та негрошових пожертв, запобігання шахрайству, поводження з підозрюваними та доведеними випадками корупції та нецільового використання ресурсів, а також конфлікту інтересів?
2. ... використовує кошти відповідно до бюджету та за призначенням для досягнення стратегічних цілей?
3. ... забезпечує регулярний моніторинг витрат, проведення незалежного фінансового аудиту з використанням професійних стандартів бухгалтерського обліку та оприлюднення його результатів, а також впровадження рекомендованих змін?
4. ... закуповує товари та послуги відповідно до конкурентних та прозорих тендерних процедур?
5. ... відкрито надає інформацію про джерела та розподіл коштів?»

Джерело: (Global Standard for CSO Accountability, n.d.^[13]).

5.2.3. Публічні стандарти доброчесності встановлені та прийняті як спільна відповідальність окремих осіб

Окрім компаній та організацій громадянського суспільства, окремі особи відіграють ключову роль у підтримці культури доброчесності в суспільстві. Встановлюючи стандарти публічної доброчесності в законодавстві та підвищуючи обізнаність про ціну корупції та переваги публічної доброчесності, уряди можуть розвивати прихильність суспільства та зменшувати толерантність до порушень публічної доброчесності.

Встановлення стандартів доброчесності для окремих осіб

Взаємодія громадян з публічним сектором є дуже широкою і включає в себе доступ до публічних послуг, отримання соціальних виплат і державних коштів, а також користування громадськими місцями і товарами (наприклад, громадськими парками або громадським транспортом). Визнання їхньої відповідальності в рамках публічної системи доброчесності вимагає забезпечення наявності необхідного законодавства, яке забороняє участь у корупційних діях, таких як хабарництво або зловживання впливом, а також регулює сплату податків, отримання соціальних виплат, користування громадським простором і послугами, серед іншого.

Кампанії з підвищення обізнаності виховують прихильність до публічної доброчесності

Кампанії з підвищення обізнаності є одним з основних методів, за допомогою якого уряди можуть покращити розуміння громадянами питань публічної доброчесності. Кампанії з підвищення обізнаності спрямовані на висвітлення конкретного питання та охоплення визначеної аудиторії, як всередині організації чи групи, так і ззовні, щоб охопити ширше суспільство. Кампанії можуть мати різні форми - від традиційних ЗМІ (радіо, телебачення, друковані видання) до нових форм соціальних мереж (YouTube, Twitter, Facebook тощо), а іноді і їх поєднання.

Однак підвищення обізнаності про доброчесність та антикорупційні зусилля може мати й негативні наслідки: уявлення про розгул корупції, посилення апатії громадян та зниження мотивації до дотримання державних норм доброчесності. Тому, розробляючи кампанії, варто переконатися, що їхні меседжі ґрунтуються на розумінні викликів у сфері доброчесності, які стоять перед суспільством, і уникати сенсаційності (Таблиця 5.3). Використання достовірних та автентичних доказів також може допомогти реципієнтам ідентифікувати себе з основними повідомленнями (Мапп, 2011^[14]).

Таблиця 5.3. Фактори успіху кампаній зі зміни поведінки

Мета	Варіанти
Адаптувати кампанію до аудиторії	<ul style="list-style-type: none"> • Визнати існуюче ставлення • Зробити проблему загальнодоступною • Зробити проблему культурно-специфічною • Подивіться на проблему з точки зору цільової аудиторії • Провести пілотне або попереднє тестування для моніторингу результатів
Сформувані відповідальність громади	<ul style="list-style-type: none"> • Зробити проблему соціально неприйнятною, сформулювавши її в моральних термінах • Висвітлити ширший вплив проблеми на суспільство та продемонструвати вплив на людське життя
Підвищити почуття активності	<ul style="list-style-type: none"> • Розвивати почуття самоконтролю, мотивацію, знання та навички • Пропонувати альтернативну поведінку
Заохочувати до дії	<ul style="list-style-type: none"> • Висвітлити дії, яких необхідно вжити, наприклад, належні процедури для повідомлення про корупційні дії

Джерело: Адаптовано з (Мапп, 2011^[14]).

Установи державного сектору можуть використовувати інформаційні кампанії, щоб спростувати уявлення про те, що неетична поведінка є виправданою, створюючи свідомий зв'язок між власною доброчесністю особи та суспільною користю. Хоча переважна більшість людей не любить завдавати шкоди іншим (Camerger, 2011^[15]), у випадку неетичної поведінки шкода, завдана особою, часто залишається абстрактною і не пов'язаною безпосередньо з іншою особою, що дозволяє їй виправдовувати свою поведінку (Barkan, Ayal and Ariely, 2015^[16]). Тому для подолання таких моделей поведінки необхідно пов'язувати підвищення обізнаності з реальними дилемами, щоб люди розуміли, як їхні дії можуть мати негативний вплив на інших людей, групи та ширші суспільні інтереси громади.

Установи державного сектору також можуть розглянути можливість використання кампаній, щоб запропонувати громадянам реальні рішення для підтримки публічної доброчесності. Невеликі підказки щодо норм можуть позитивно вплинути на дії особи, яка зіткнулася з корупційним сценарієм (Köbis et al., 2015^[17]). Такі підказки можуть включати пропозиції різних рішень (наприклад, як повідомити про корупцію або як співпрацювати з публічними службовцями задля забезпечення доброчесності) та визначення альтернативних варіантів поведінки (Вставка 5.3).

Вставка 5.3. Кампанії з підвищення обізнаності як інструмент натхнення до дій заради доброчесності

Кампанія Комісії високого рівня по боротьбі з корупцією #Peruanosdeverdad в Перу

Комісія високого рівня по боротьбі з корупцією (CAN Anticorrupción) в Перу запустила кампанію #PeruviansForReal (#Peruanosdeverdad) у 2016 році в рамках своєї стратегії доброчесності. Кампанія, яка включає відео на YouTube, спрямована на протидію нормам, що підривають доброчесність перуанського суспільства, шляхом створення нових, позитивних норм для сприяння змінам. Відео починається з низки порушень доброчесності, починаючи від дачі хабарів, порушення правил дорожнього руху і закінчуючи іншими формами громадянських заворушень, такими як напад і дрібні крадіжки. Кадри супроводжуються твердженням: «Зміни, яких потребує Перу, починаються з нас самих». Потім громадяни бачать заклики до доброчесності, зокрема #PeruviansForReal: дотримуємося закону та #PeruviansForReal: ми не платимо хабарів. У відео беруть участь громадяни різного віку, а фінальне звернення озвучує перуанський футболіст: «Як ми можемо очікувати, що влада буде діяти чесно і зробить країну кращою, якщо ми самі цього не робимо?»

Джерело: (OECD, 2018^[18]; CONFIEP, 2016^[19]).

Політики також можуть використовувати інформаційні кампанії для зміцнення довіри громадян і залучення їх до постійних зусиль у сфері публічної доброчесності. Наприклад, у Німеччині щорічно проводиться «День відкритих дверей уряду», який дає громадянам можливість зустрітися з федеральними міністрами та державними секретарями і обговорити політику та проблеми (Berlin.de, 2018^[20]). Уряд також використовує День відкритих дверей для підвищення обізнаності про політику доброчесності та боротьби з корупцією.

Програми громадянської освіти розвивають знання, навички та поведінку, необхідні для забезпечення доброчесності публічних службовців

Залучення шкільної системи має вирішальне значення для формування норм доброчесності в молодому віці, оскільки шкільна система підтримує діалог і дослідження того, як учні, як майбутні громадяни, можуть захистити публічну доброчесність. Виховання доброчесності спрямоване на

заохочення етичної поведінки та надання молодим людям як у початковій, так і в середній школі знань і навичок протистояння корупції. Шляхи поширення освіти для виховання доброчесності в різних країнах відрізняються, оскільки на досвід молоді та її сприйняття освіти з питань доброчесності впливають такі фактори, як навчальні програми, залучення зацікавлених сторін (у тому числі політична та фінансова підтримка) та співпраця між органами освіти та органами з питань доброчесності та іншими зацікавленими сторонами.

Більшість країн або впроваджують цінності публічної доброчесності в навчальні програми, або забезпечують навчання з питань публічної доброчесності державним органом з питань доброчесності/антикорупції (OECD, 2018^[21]). Країни, які включають освіту з питань публічної доброчесності до навчальної програми, зазвичай використовують два методи: i) інтеграція модулів до існуючих курсів та/або ii) надання підтримки через посібники для вчителів та додаткові матеріали, які використовуються за вибором школи. Наприклад, Угорщина використовує перший метод, інтегруючи концепції доброчесності та боротьби з корупцією в існуючу навчальну програму з етики (OECD, 2018^[21]). У Чилі Рада з питань прозорості застосовує другий метод, використовуючи гру, яка перевіряє знання учнів віком від 10 до 16 років про прозорість і демократію, а також заохочує співпрацю та конкуренцію між ними. В інших країнах відповідальність за проведення освітніх програм несе орган з питань доброчесності або боротьби з корупцією (Вставка 5.4).

Вставка 5.4. Освіта з питань публічної доброчесності від антикорупційного органу в Португалії

У Португалії Рада з питань запобігання корупції (РЗК) розробила низку проектів для вчителів, дорослих та учнів (віком від 6 до 18 років). Ці проекти спрямовані на підвищення обізнаності про причини та наслідки корупції, а також на підтримку розвитку навичок і цінностей, необхідних для боротьби з нею. Рада проводить тренінги для вчителів, шкільного персоналу та батьків учнів, щоб роз'яснити поняття, пов'язані з корупцією та хабарництвом, а також допомогти їм замислитися над своєю роллю у підтримці доброчесності та проаналізувати вплив корупції на соціальний, економічний та політичний розвиток суспільства.

РЗК проводить серію конкурсів для студентів, щоб підвищити їхню обізнаність та підтримати їхню участь у боротьбі з корупцією. Одним з таких конкурсів є «Зображення проти корупції» (Imagens contra a Corrupção). Під керівництвом викладачів студенти обговорюють питання, пов'язані з шахрайством, корупцією та хабарництвом, і створюють роботи, що демонструють уроки, які вони засвоїли. Найкращі студентські роботи обираються національним журі та нагороджуються премією.

Інший проект – «Запобігти – краще» (Mais Vale Prevenir). Щороку РЗК співпрацює зі школами, проводячи тренінги для шкільного персоналу про вплив корупції на суспільство, і заохочує їх допомагати молодим учням розвивати знання і навички. Під керівництвом вчителів учні читають різні види текстів та обговорюють повсякденні життєві ситуації, пов'язані з корупцією. Потім їх просять підготувати результати, які демонструють, що вони дізналися і зрозуміли про питання, пов'язані з шахрайством, хабарництвом і корупцією. Національне журі відбирає фінальні продукти, а найкращі з них нагороджуються.

Джерело: Conselho de Prevenção da Corrupção (2018) «Освітні проекти» (неопубліковано).

Незалежно від того, як уряд вирішить інтегрувати освіту з питань публічної доброчесності, політики можуть виявити та використати синергію в існуючій навчальній програмі, щоб уникнути перевантаження. Наприклад, викладачі можуть пов'язати уроки з публічної доброчесності з матеріалами про права людини, верховенство права та структуру уряду. Викладачі також можуть

впровадити освіту з публічної доброчесності в будь-який урок мови та літератури, розробивши уроки, на яких учні читають, а потім пишуть про проблеми врядування.

На додаток до аудиторного навчання, «навчання на практиці» допомагає розвивати навички та компетенції молодих людей у сфері захисту публічної доброчесності, розширювати їхню участь у процесах прийняття рішень та підтримувати їхню роль як провідників змін (Schulz et al., 2016^[22]). Викладачі можуть залучати студентів до реальних проектів із забезпечення доброчесності, таких як подання запиту на доступ до інформації або моніторинг процесу виконання громадських робіт (Вставка 5.5). Дійсно, прив'язка проектів до існуючих результатів навчання, врахування думки молоді при розробці та виборі заходів, а також надання учням простору для подальших роздумів над отриманим досвідом не лише підвищують обізнаність про необхідність доброчесності в суспільному житті, але й дозволяють молодим людям розвивати навички на практиці (Ceilo, Durlak and Dymnicki, 2011^[23]).

Вставка 5.5. Вчимося публічній доброчесності на практиці: моніторинг державних закупівель в Італії

В Італії Міністерство культурної спадщини співпрацювало з організацією Action Aid Italy, щоб залучити 90 місцевих жителів, у тому числі студентів, до проведення громадського моніторингу двох великих науково-культурних проектів в археологічному парку Сібаріс. Проект мав на меті залучити громадян та допомогти їм зрозуміти та контролювати основні особливості тендеру. Громадянам була надана можливість вивчати державні контракти, здійснювати моніторинг процесу державних закупівель та дізнатись, як технології можуть покращити якість державних інвестицій.

Джерело: (Quintili, 2018^[24]).

Навчання для освітян - надання їм навичок і знань для вирішення таких питань, як корупція, - має бути основним компонентом будь-якої програми з виховання доброчесності (OECD, 2018^[21]). Навчання може варіюватися від курсів, які проходять під час програм підготовки вчителів або підвищення кваліфікації без відриву від роботи, до семінарів і ресурсних наборів, підготовлених державними установами або суб'єктами громадянського суспільства. Навчання з виховання доброчесності також може допомогти педагогам розвинути навички вирішення складних етичних і моральних питань у класі. Покращення навичок етичної та моральної аргументації педагогів можна частково досягти за допомогою курсів, які включають абстрактний та теоретичний зміст і заохочують вчителів до когнітивного розвитку через критичну рефлексію (Cummings, Harlow and Maddux, 2007^[25]).

Окрім навчання молоді та освітян, необхідно впроваджувати заходи з оцінки впливу освіти на доброчесність у суспільстві. Хоча повний ефект від таких заходів буде помітний не одразу, важливо систематично збирати та аналізувати дані для оцінки коротко- та середньострокових результатів, а також довгострокового впливу. Політики можуть розробити супровідну систему оцінювання з індикаторами для вимірювання знань і навичок студентів у сфері доброчесності та боротьби з корупцією впродовж їхньої участі в освітній програмі, а також майбутнього впливу програми. Можливі підходи до оцінювання включають:

- Застосування регресійного аналізу розривів для вимірювання відмінностей у ставленні до доброчесності та боротьби з корупцією між студентами, які брали участь у програмі «Освіта для публічної доброчесності», та студентами, які не брали участі в ній.

- Застосування якісних та партисипативних методів дослідження для оцінки впливу програми на ціннісне сприйняття викладачів та студентів. Це дозволить зібрати інформацію про досвід і сприйняття учасників, щоб отримати нарративні свідчення змін, яких учасники зазнали завдяки програмі.
- Використання поведінкових досліджень для оцінки впливу освітньої програми на короткострокові зміни в поведінці (Gächter and Schulz, 2016^[26]). Це може включати вимірювання схильності учнів до шахрайства на початку та наприкінці участі в програмі (OECD, 2018^[21]).

5.2.4. Відповідні зацікавлені сторони залучені до розробки, оновлення та впровадження публічної системи доброчесності

Уряди також можуть залучати зацікавлені сторони до розробки, оновлення та впровадження публічної системи доброчесності (OECD, 2017^[1]). Залучення зацікавлених сторін не лише забезпечує розробникам політики чітке, стисле та обґрунтоване розуміння викликів у сфері доброчесності, що постають перед суспільством у швидкозмінному контексті, але й сприяє прийняттю актуальних та адаптованих рішень. Збір інформації від ключових зацікавлених сторін також може допомогти запобігти непередбачуваним наслідкам та уникнути проблем практичної імплементації, пов'язаних з політикою доброчесності.

Уряди можуть розглянути можливість забезпечення інституціоналізації, інклюзивності та прозорості залучення зацікавлених сторін (див. Главу 13). Інституціоналізація залучення зацікавлених сторін означає, що уряди встановлюють офіційні вимоги щодо проведення консультацій з питань нової політики у сфері доброчесності, а також виділяють необхідні ресурси (фінансові, людські та технічні) для проведення таких консультацій (Вставка 5.6). Наприклад, для підтримки впровадження системи доброчесності Французьке антикорупційне агентство (AFA) провело широкі публічні консультації з компаніями, торговельними федераціями, консультантами, аудиторськими фірмами, юристами, органами державної влади, університетами та організаціями громадянського суспільства. Ці зацікавлені сторони надали 450 пропозицій, які були включені до антикорупційного інструментарію, керівних принципів та рішень для підтримки державних та приватних юридичних осіб у запобіганні та виявленні порушень доброчесності.

Вставка 5.6. Залучення громадянського суспільства та компаній до розбудови публічної системи доброчесності: приклад Мексики

У Мексиці Національна антикорупційна політика була розроблена в ході тривалого процесу за участю громадянського суспільства, академічних кіл, бізнес-палат, державних установ та експертів з усієї країни. По-перше, Консультативна рада (Consejo Consultivo de la Política Nacional Anticorrupción) була створена Громадським комітетом та Виконавчим секретаріатом Національної системи боротьби з корупцією (Sistema Nacional Anticorrupción, SNA) для збору пропозицій та сприяння діалогу з експертами з організацій громадянського суспільства, наукових кіл, бізнес-сектору, державних установ (у тому числі на субнаціональному рівні) та міжнародних організацій. По-друге, паралельний процес публічних консультацій зібрав думки та уявлення громадян щодо причин, наслідків та можливих шляхів вирішення проблеми корупції в Мексиці (Consulta Ciudadana). По-третє, процес консультацій охоплював субнаціональний рівень: по всій країні було організовано вісім регіональних форумів з метою врахування місцевих потреб і викликів при розробці національної політики.

Джерело: (OECD, 2019^[27]).

Залучення стейкхолдерів до розробки нормативно-правових актів може призвести до підвищення рівня дотримання та прийняття нормативно-правових актів, зокрема, коли стейкхолдери відчують, що їхні погляди були враховані; коли вони розуміють, як були враховані їхні зауваження; і коли вони відчують, що до них ставляться з повагою (Lind and Arndt, 2016^[28]). Детальніше про взаємозв'язок між залученням зацікавлених сторін, доброчесністю та формуванням політики див. у Главі 13.

5.3. Виклики

Розбудова загальносуспільної культури доброчесності не позбавлена викликів. Індивідуальні та колективні очікування, пов'язані з публічною доброчесністю, змінюються. У динамічному контексті ці зміни переосмислюють соціальні норми і те, що є допустимим, а що ні, з плином часу. Це може проявлятися у формі зростаючого індивідуального та колективного несхвалення певних порушень та поведінки. Однак соціальні норми можуть також змінюватися, коли порушення доброчесності стають звичним явищем і виникає проблема колективних дій, коли вважається нераціональним для однієї людини захищати суспільне благо, оскільки ніхто інший цього не робить (Persson, Rothstein and Teorell, 2013^[29]). Прикладом може бути місто, де більшість людей уникають купувати квитки на громадський транспорт. Така дія може бути юридично визнана порушенням доброчесності, і для тих, хто порушує правила, існують штрафи, але уникнення оплати за проїзд не викликає серйозного морального осуду, оскільки всі інші це роблять. У суспільствах, де дотримання норм доброчесності більше не приносить вигоди тим, хто їх дотримується, порушення доброчесності стає більш прийнятним (OECD, 2018^[30]). Докази свідчать, що в оточенні культури, яка виправдовує порушення доброчесності, люди самі стають більш толерантними до корупційних порушень (див., наприклад, (Gächter and Schulz, 2016^[26]; Barr and Serra, 2010^[31]) (Fisman and Miguel, 2008^[32])).

Таким чином, розробка та впровадження ефективної політики доброчесності вимагає подолання соціальних норм, які виправдовують порушення доброчесності, та просування суспільних норм і цінностей доброчесності. Нормативна роль державної політики передбачає, що уряди можуть використовувати політичні інструменти для ініціювання та підтримки змін. Хоча уряди не можуть розраховувати на те, що їм вдасться змінити усталені соціальні норми за одну ніч, демонстрація прихильності до вирішення нагальних проблем у сфері доброчесності відіграє потужну сигнальну роль (Muers, 2018^[33]). Спираючись на цю прихильність, впровадження політичних інструментів, таких як обов'язкові програми комплаєнсу в бізнесі, інформаційні кампанії та програми громадянської освіти, а також забезпечення сталості цих зусиль у часі, може розірвати пастку колективних дій, створюючи «напруженість» між тим, що було прийнятною поведінкою, і тим, що є прийнятною зараз (Collier, 2016^[34]). Хоча це виходить за рамки аналізу Принципу 5, ефективні режими правозастосування також є необхідним інструментом для забезпечення підтримки культури публічної доброчесності (докладніше див. Главу 11).

Бібліографія

- Barkan, R., S. Ayal and D. Ariely (2015), “Ethical dissonance, justifications, and moral behavior”, [16]
Current Opinion in Psychology, Vol. 6, pp. 157-161,
<https://doi.org/10.1016/j.copsyc.2015.08.001>.
- Barr, A. and D. Serra (2010), “Corruption and culture: An experimental analysis”, [31]
Journal of Public Economics, Vol. 94, pp. 862-869.
- Berlin.de (2018), “German Federal Government Open Day”, [20]
<https://www.berlin.de/en/events/3135988-2842498-german-federal-government-open-day.en.html> (accessed on 15 February 2019).
- Camerer, C. (2011), *Behavioral Game Theory: Experiments in Strategic Interaction*, Princeton [15]
 University Press.
- Ceilo, C., J. Durlak and A. Dymnicki (2011), “A meta-analysis of the impact of service-learning on [23]
 students”, *Journal of Experiential Education*, Vol. 34/2, pp. 164-181.
- Clark, G., A. Feiner and M. Viehs (2015), *From the Stockholder to the Stakeholder: How [4]
 Sustainability Can Drive Financial Outperformance*, University of Oxford, Arabesque Partners,
https://arabesque.com/research/From_the_stockholder_to_the_stakeholder_web.pdf
 (accessed on 24 January 2019).
- Collier, P. (2016), “How to change cultures of corruption”, *Against Corruption: A collection of [34]
 Essays*, Prime Minister’s Office, United Kingdom,
<https://www.gov.uk/government/publications/against-corruption-a-collection-of-essays/against-corruption-a-collection-of-essays#paul-collier-how-to-change-cultures-of-corruption> (accessed on 15 January 2019).
- CONFIEP (2016), *Campaña “Peruanos de Verdad”*, YouTube, [19]
https://www.youtube.com/watch?v=lqmhp4hYvos&+https%3A%2F%2Fwww.youtube.com%2Fwatch%3Fv=qRFpzl_aJiQ&t=285s.+Date+retrieved+19.12.2017 (accessed on 24 January 2019).
- Cummings, R., S. Harlow and C. Maddux (2007), “Moral reasoning of in-service and pre-service [25]
 teachers: A review of the research”, *Journal of Moral Education*, Vol. 36/1, pp. 67-78,
<https://doi.org/10.1080/03057240601185471>.
- Filabi, A. and C. Bulgarella (2018), *Organizational Culture Drives Ethical Behaviour: Evidence [9]
 from Pilot Studies*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/corruption/integrity-forum/academic-papers/Filabi.pdf> (accessed on 31 January 2019).
- Fisman, R. and E. Miguel (2008), *Economic Gangsters: Corruption, Violence and the Poverty of [32]
 Nations*, Princeton University Press.
- Gächter, S. and J. Schulz (2016), “Intrinsic honesty and the prevalence of rule violations across [26]
 societies”, *Nature*, Vol. 531, <https://doi.org/10.1038/nature17160>.
- Global Standard for CSO Accountability (n.d.), *Guidance Material*, [13]
<http://www.csostandard.org/guidance-material/#clusterc> (accessed on 9 July 2019).
- Government of Canada (2017), *Ineligibility and Suspension Policy*, <https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/ci-if/politique-policy-eng.html> (accessed on 31 January 2019). [2]

- Köbis, N. et al. (2015), ““Who doesn’t?” - The impact of descriptive norms on corruption”, *PLoS ONE*, <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0131830>. [17]
- Krawiec, K. (2003), “Cosmetic Compliance and the Failure of Negotiated Governance”, *Washington University Law Quarterly*, Vol. 81. [6]
- Lambsdorff, J. (2015), “Preventing corruption by promoting trust – Insights from behavioral science”, *Passauer Diskussionspapiere*, No. V-69-15, Universität Passau, Passau, <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.3563.4006>. [7]
- Langevoort, D. (2016), “Cultures of compliance”, *American Criminal Law Review*, <http://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/1799> (accessed on 24 January 2020). [5]
- Lind, E. and C. Arndt (2016), “Perceived Fairness and Regulatory Policy: A Behavioural Science Perspective on Government-Citizen Interactions”, *OECD Regulatory Policy Working Papers*, No. 6, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1629d397-en>. [28]
- Mann, C. (2011), “*Behaviour changing campaigns: Success and failure factors*”, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Bergen, <http://www.u4.no/publications/behaviour-changing-campaigns-success-and-failure-factors/> (accessed on 24 January 2020). [14]
- Muers, S. (2018), *Culture, Values and Public Policy*, Institute for Policy Research, Bath, <https://www.bath.ac.uk/publications/culture-values-and-public-policy/attachments/CultureValuesandPublicPolicy.pdf> (accessed on 15 January 2019). [33]
- OECD (2019), *Follow up Report on the OECD Integrity Review of Mexico: Responding to Citizens’ Expectations*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/gov/ethics/follow-up-integrity-review-mexico.pdf> (accessed on 31 January 2019). [27]
- OECD (2019), *OECD SME and Entrepreneurship Outlook 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/34907e9c-en>. [11]
- OECD (2018), *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264297067-en>. [30]
- OECD (2018), *Education for Integrity: Teaching on Anti-Corruption, Values and the Rule of Law*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/governance/ethics/education-for-integrity-web.pdf> (accessed on 19 April 2018). [21]
- OECD (2018), *Engaging Youth in the Fight against Corruption*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/corruption/ethics/youth-anti-corruption-campaign.htm> (accessed on 24 January 2019). [18]
- OECD (2017), *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435> (accessed on 24 January 2020). [1]
- Persson, A., B. Rothstein and J. Teorell (2013), “Why Anticorruption Reforms Fail-Systemic Corruption as a Collective Action Problem”, *Governance*, Vol. 26/3, pp. 449-471, <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x>. [29]

- Quintili, C. (2018), *“Italians are disillusioned with public contracting, can an ancient archaeological site change that?”*, Transparency International, <https://voices.transparency.org/italians-are-disillusioned-with-public-contracting-can-an-ancient-archaeological-site-change-that-3a40dadf5c9b> (accessed on 9 July 2019). [24]
- Schulz, W. et al. (2016), *Becoming Citizens in a Changing World: IEA International Civic and Citizenship Education Study 2016 International Report*, IEA Amsterdam. [22]
- Taylor, A. (2017), *“The Five Levels of An Ethical Culture - About This Report”*, BSR, San Francisco, https://www.bsr.org/reports/BSR_Ethical_Corporate_Culture_Five_Levels.pdf (accessed on 21 July 2017). [8]
- UK Ministry of Justice (2010), *“The Bribery Act 2010 - Guidance about procedures which relevant commercial organisations can put into place to prevent persons associated with them from bribing”*, <https://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf> (accessed on 24 January 2020). [10]
- UNODC (2013), *“The United Nations Convention against Corruption: A Resource Guide on State Measures for Strengthening Corporate Integrity”*, United Nations Office on Drugs and Crime, New York, https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Resource_Guide_on_State_Measures_for_Strengthening_Corporate_Integrity.pdf (accessed on 13 February 2019). [3]
- World Economic Forum and KPMG International (2013), *The Future Role of Civil Society*, World Economic Forum, http://www3.weforum.org/docs/WEF_FutureRoleCivilSociety_Report_2013.pdf (accessed on 9 July 2019). [12]

Примітка

¹ Наприклад, Конвенція ОЕСР про боротьбу з підкупом іноземних посадових осіб у міжнародних комерційних операціях; Рекомендація ОЕСР щодо подальшої боротьби з іноземним хабарництвом 2009 року; Керівні принципи ОЕСР для багатонаціональних підприємств; Керівні принципи ОЕСР щодо боротьби з корупцією та доброчесності на державних підприємствах 2019 року; Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції; Керівні принципи Організації Об'єднаних Націй у сфері підприємницької діяльності в аспекті прав людини; та Трестороння декларація Міжнародної організації праці.

6

Лідерство

У цій главі надається коментар до принципу лідерства, що міститься в Рекомендаціях Ради з питань доброчесності ОЕСР. У ній описано, як інвестиції в лідерство доброчесності можуть продемонструвати прихильність організації публічного сектору до публічної доброчесності, а також зосереджено увагу на лідерстві доброчесності як рисі та стилі, які можна розвивати у майбутніх лідерів на ранніх етапах їхньої діяльності. Також детально описано механізми залучення та відбору лідерів доброчесності. Крім того, у главі розглядаються системи заохочення та підзвітності, які можуть бути використані для винагороди лідерів доброчесності. Також розглядаються проблеми, з якими стикаються бюрократичні структури у підтримці лідерства доброчесності, з акцентом на необхідності гнучкого підходу до заохочення та покарання етичного лідерства, а також забезпечення відповідності структур управління людськими ресурсами їхнім цілям у доборі та просуванні на посадах етичних лідерів.

6.1. Навіщо потрібне лідерство?

Очікується, що лідери мають бути ефективними публічними управлінцями, здатними керувати своїми командами, надихати працівників та формувати організаційну культуру, яка сприяє інноваціям, зміцнюючи цінності публічного сектору, включаючи високі стандарти доброчесності та етики. У світлі цих обов'язків роль лідерів у просуванні та активному управлінні доброчесністю в своїх організаціях важко переоцінити. Лідери виділяють ресурси на системи доброчесності, визначають їх як організаційні пріоритети, здійснюють нагляд за їхньою координацією та інтегрують їх в основу організаційного управління. Без відданого керівництва системи доброчесності не можуть досягти запланованого впливу. Більше того, подаючи особистий приклад, лідери є ключовим компонентом для створення та зміцнення культури доброчесності в організаціях публічного сектору.

Рекомендації ОЕСР з публічної доброчесності закликають прихильників «інвестувати в лідерство доброчесності, щоб продемонструвати прихильність організації публічного сектору до доброчесності, зокрема, шляхом:

- a. включення лідерства у сфері доброчесності до профілю керівників на всіх рівнях організації, а також як вимоги до відбору, призначення або просування на керівну посаду, та оцінювання ефективності роботи керівників щодо системи публічної доброчесності на всіх рівнях організації;
- b. підтримки керівників у їхній ролі етичних лідерів шляхом встановлення чітких повноважень, надання організаційної підтримки (наприклад, внутрішнього контролю, кадрових інструментів та юридичних консультацій), а також проведення періодичних тренінгів та інструктажів з метою підвищення обізнаності та розвитку навичок щодо прийняття належних рішень у питаннях, які можуть бути пов'язані з питаннями публічної доброчесності;
- c. розробки управлінських механізмів, які сприяють підвищенню відповідальності керівників за виявлення та пом'якшення ризиків для доброчесності публічних службовців» (ОЕСД, 2017^[11]).

6.2. Що таке лідерство?

Принцип лідерства, закладений у Рекомендаціях, зосереджується на адміністративному лідерстві в державному секторі. Обрані політики, міністри та їхні безпосередні кабінети не є предметом розгляду в цій главі (докладніше див. Главу 1), але вони додають важливий елемент контексту, оскільки їхнє власне лідерство часто обмежує адміністративних лідерів, коли йдеться про конкретні види діяльності, такі як визначення стратегічного політичного курсу, розподіл бюджету та ресурсів, або безпосередня взаємодія з громадянами з різних політично чутливих питань. Межа між тим, що є політичним, і тим, що є адміністративним, завжди змінюється і буде відрізнятися в різних національних системах.

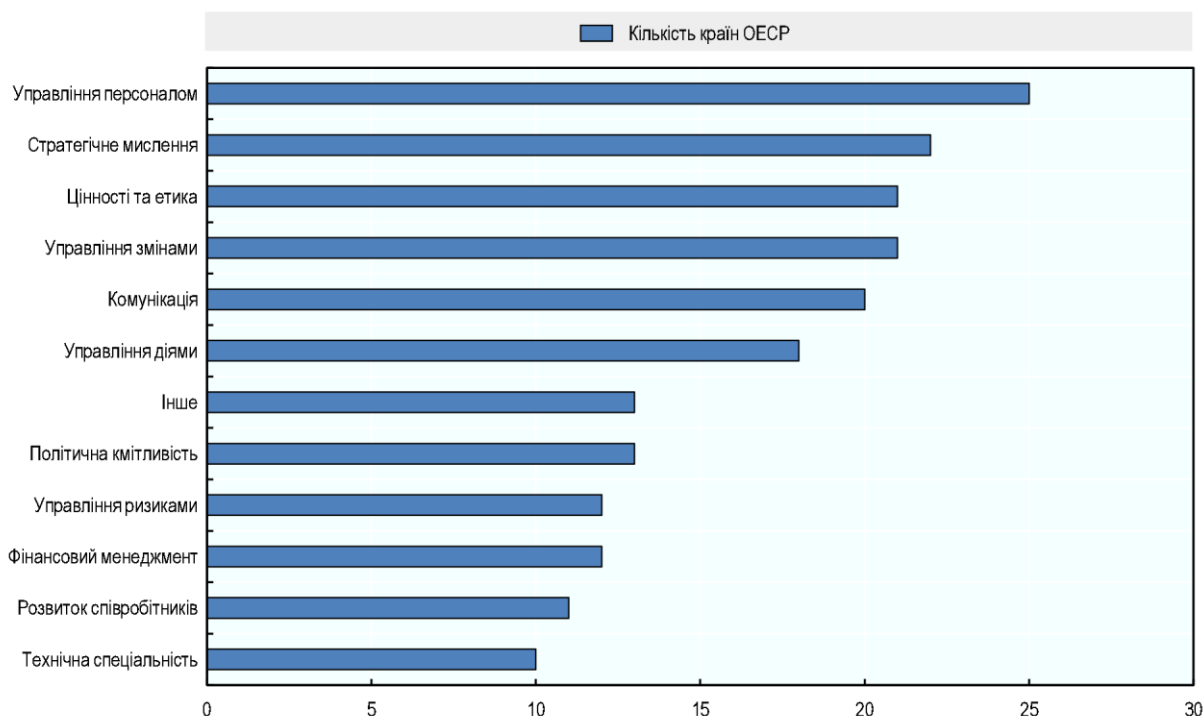
Сприяння розвитку лідерства у сфері доброчесності має дві широкі цілі: по-перше, забезпечення того, щоб люди, призначені на керівні посади, мали профіль доброчесності - моральні люди з навичками бути моральними керівниками; по-друге, підтримка цих лідерів у виконанні ними своїх функцій як лідерів у сфері доброчесності. Існує низка інструментів і механізмів, які уряди можуть використовувати для досягнення цих цілей, але для практичного втілення лідерства у сфері доброчесності необхідно дотримуватися наступних основних принципів:

- Лідерство доброчесності визнається як риса і стиль, і розвивається у майбутніх лідерів на ранніх етапах їхньої кар'єри.
- Існують механізми для залучення та відбору лідерів доброчесності.
- Система заохочень та підзвітності заохочує та винагороджує лідерство у сфері доброчесності.

6.2.1. Лідерство доброчесності визнається як риса і стиль, і розвивається у майбутніх лідерів на ранніх етапах їхньої кар'єри

Щоб зрозуміти, як виховувати лідерів доброчесності, необхідно спочатку з'ясувати, що таке лідерство. Найпоширеніше розуміння лідерства у великих ієрархіях - це розуміння тих, хто обіймає найвищі посади. Більшість урядів країн ОЕСР інституціоналізують це як окрему вищу державну службу на різних умовах. Особи, які обіймають посади у вищій державній службі, зазвичай мають загальний набір лідерських компетенцій (див. Рисунок 6.1), які пояснюють, як вони мають досягати результатів, зазначених у їхніх службових угодах.

Рисунок 6.1. Компетенції, які є пріоритетними для відбору та розвитку вищого керівництва



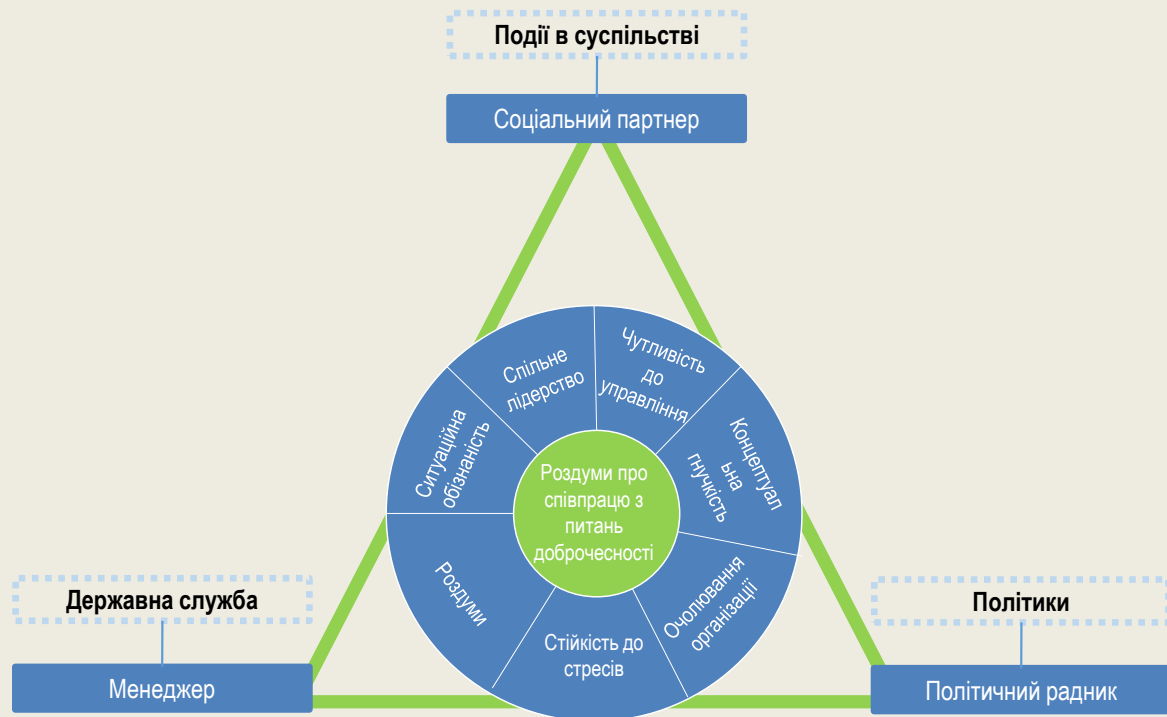
Джерело: (OECD, 2016^[2]).

Принцип лідерства, однак, стосується не лише лідерства як позиції, а скоріше як *рис* і як *стилю*. Лідерство як риса розуміється як щось, що хтось демонструє (наприклад, «вона продемонструвала чудове лідерство в цій темі»), або як набір навичок, пов'язаних зі здатністю переконувати, мотивувати і спрямовувати групу до бажаного результату. Цей набір навичок включає технічні навички, концептуальні навички, міжособистісні навички, емоційний та соціальний інтелект. Це навички, які може продемонструвати будь-який член робочої групи, і вони часто відображаються в системах компетенцій, які підкреслюють різні компоненти лідерства і застосовуються до всіх державних службовців (Вставка 6.1).

Вставка 6.1. Бачення публічного лідерства в Нідерландах

Уряд Нідерландів шукає лідерів, які є проникливими політичними радниками, соціальними партнерами та ефективними організаційними менеджерами.

Рисунок 6.2. Бачення публічного лідерства в Нідерландах



Джерело: Інформація надана ОЕСР Офісом з питань вищого корпусу державної служби, Нідерланди.

Бачення підкреслює якості, які повинен демонструвати кожен публічний лідер:

- *Доброчесність* – щира і свідомо робота в інтересах суспільства, вирішення соціальних питань і демонстрація цього в щоденних діях.
- *Співпраця* – реалізація спільного лідерства на практиці, зосередження уваги на ширшому контексті, а не лише на своїй безпосередній сфері, активний пошук співпраці та співтворчості, а також розуміння різних точок зору.
- *Рефлексія* – громадський лідер має самосвідомість і організовує рефлексію на місцях на основі знань і практики, ставить правильні запитання і відповідно до них визначає курс і позицію.

Джерело: Нідерландський офіс вищого корпусу державної служби, Міністерство внутрішніх справ та відносин з королівством.

Лідерство як *стиль* (наприклад, «як хтось керує») є ще одним важливим елементом. Ґрунтуючись на аналізі поведінки, пов'язаної з лідерами, які сприймаються працівниками як етичні, етичне лідерство можна розуміти як «демонстрацію нормативно належної поведінки через особисті дії та міжособистісні стосунки, а також просування такої поведінки до послідовників через двосторонню комунікацію, підкріплення та прийняття рішень» (Brown, Treviño and Harrison, 2005^[3]). Для того, щоб

бути «етичним лідером», необхідні два взаємопов'язані аспекти: лідер повинен сприйматися як *моральна особистість*; і лідер також повинен бути *моральним керівником* (Treviño, Hartman and Brown, 2000^[4]).

Що стосується аспекту *моральної особистості*, то очікується, що етичні лідери дотримуються високих етичних стандартів, які керують їхнім власним прийняттям рішень у чіткій і наочний спосіб. Вважається, що етичні лідери мають певні риси (цілісність, чесність і надійність) і поведінку (робити правильні речі, турбота про людей, відкритість, особиста моральність) (Treviño, Hartman and Brown, 2000^[4]). Це проявляється у прийнятті ними рішень. Етичні лідери сприймаються як такі, що мають високий рівень усвідомлення власних моральних позицій і здатність використовувати свої особисті цінності як орієнтир, коли стикаються з етичними дилемами. Іншими словами, їхня поведінка відповідає їхній риториці. Крім того, етичні лідери демонструють високий рівень справедливості, лояльності та довіри до тих, ким вони керують. Це породжує взаємні стосунки між послідовниками, які прагнуть наслідувати етичну поведінку свого лідера.

Інший аспект *морального керівника* пов'язаний з відповідальністю лідера за сприяння прийняттю етичних рішень серед тих, кого він веде за собою. У Таблиця 6.1 висвітлено чотири аспекти діяльності морального керівника (див. також Главу 9).

Таблиця 6.1. Чотири аспекти морального керівника

Рольове моделювання доброчесності через видимі дії	Етичні лідери повинні усвідомлювати, як їхні рішення та поведінка будуть інтерпретовані, уникати поведінки, яка може бути розцінена як несумісна з нормами та цінностями організації, і бути готовими пояснити причини своїх рішень та поведінки, якщо це необхідно (Heres and Lasthuizen, 2012 ^[5]) (Treviño, Hartman and Brown, 2000 ^[4]).
Використання заохочень і санкцій	Формальні винагороди та санкції є необхідними інструментами для зміцнення етичних стандартів. Це стосується не лише тих, хто безпосередньо причетний до порушення, але й організації в цілому, і тому ці дії повинні бути відкритими. Однак слід бути обережним, щоб знайти правильний баланс між належним покаранням за порушення етичних норм і збереженням поваги/уникненням обурення. Більше того, санкції витісняють власні моральні міркування і можуть призвести до відчуття, що правила диктують мораль - наприклад, якщо це явно не суперечить правилам, то це, мабуть, нормально. У цьому сенсі неформальні винагороди (наприклад, визнання, довіра, статус) і санкції (наприклад, остракізм з боку однолітків і керівників) є однаково необхідними інструментами (Heres and Lasthuizen, 2012 ^[5]) (Treviño, Hartman and Brown, 2000 ^[4]).
Інформування про цінності та норми	Цей аспект включає відкриті дискусії про прийняття рішень щодо доброчесності на робочому місці, роз'яснення норм і очікувань, а також надання рекомендацій тим, хто стикається з етичними дилемами. Це передбачає потребу у відкритій організаційній культурі, в якій працівники відчувають підтримку у вирішенні етичних дилем і можуть звертатися за порадою через відповідні канали (Treviño, Hartman and Brown, 2000 ^[4]).
Розширення прав і можливостей працівників	Цей аспект передбачає, що етичні лідери дають можливість працівникам брати участь у процесах прийняття рішень і заохочують їх ділитися своїми поглядами і проблемами. Розширення можливостей також включає допомогу у встановленні реалістичних і мотивуючих цілей та надання працівникам індивідуальної уваги, коучингу і можливостей для зростання (Heres and Lasthuizen, 2012 ^[5]).

Якщо розуміти доброчесність як рису і як стиль, стає зрозуміло, що забезпечення лідерства доброчесності вимагає далекоглядності. Уряди можуть використовувати кілька методів для розвитку навичок лідерства доброчесності у майбутніх лідерів на ранніх стадіях, щоб сформувати кадровий резерв. Теорія соціального навчання припускає, що люди навчаються поведінці, наслідуючи надійні та привабливі рольові моделі (Bandura, 1986^[6]). Більшість етичних лідерів можуть вказати на етичну рольову модель, яка справила на них значне враження на початку їхньої кар'єри, і в більшості випадків це були люди, з якими вони тісно співпрацювали - безпосередній керівник або менеджер, а не віддалений керівник. «Наявність близької, етично позитивної рольової моделі протягом кар'єри підвищує ймовірність того, що людина стане етичним лідером» (Brown and Treviño, 2006^[7]).

Це свідчить про те, що лідерство доброчесності починається на ранніх етапах і має дифузний характер – «тон у верхах» є важливим, але життєво необхідним є його зміцнення на всіх рівнях керівництва в організації. Більше того, ці висновки показують, що ключовим місцем для розвитку лідерства доброчесності є повсякденне робоче середовище та щоденна взаємодія між лідером і

послідовниками. Ефективний моральний керівник вимагає від керівників розуміння розвитку співробітників як основного аспекту їхньої ролі та виділення часу на обговорення цього питання зі своїми підлеглими. В іншому випадку вимоги швидкоплинного робочого середовища можуть витіснити можливості для взаємодії, спрямованої на розвиток. Тому, щоб сформувати ефективних моральних керівників на ранніх етапах процесу, державні установи повинні вимагати, щоб «розвиток співробітників» був основною компетенцією керівника, поряд з досягненням результатів. Крім того, державні установи повинні забезпечити, щоб керівники проходили навчання щодо того, як розвивати своїх співробітників і як вести з ними етичні дискусії.

Рольові моделі можна також визначити за допомогою офіційних програм наставництва та коучингу, коли працівники об'єднуються в пари з більш старшим керівником (не своїм безпосереднім начальником) або експертом з управління і заохочуються піднімати етичні управлінські питання, щодо яких вони хотіли б отримати рекомендації (у Вставка 6.2 наведено огляд окремих програм наставництва, хоча вони і не стосуються питань доброчесності). Крім того, наставництво та коучинг можуть бути вбудовані в програми управління талантами, коли майбутні лідери ротуються на певні ролі з більш високим рівнем етичності та працюють з етичним лідером протягом певного періоду. В обох випадках питання доброчесності мають бути включені в оцінку потенційних наставників, коучів або керівників для програм ротації талантів.

Вставка 6.2. Програми лідерського коучингу та наставництва

Фламандська державна служба розробила спільну навчальну програму з голландською державною службою, в рамках якої топ-менеджери навчаються коучингу своїх колег. Це уможливорює транскордонне взаємне коучингове навчання, яке має низку переваг, зокрема, дає змогу колегам скористатися багатим досвідом топ-менеджерів державних організацій. Іноді зовнішній погляд потрібен для того, щоб кинути виклик сприйняттю і забезпечити більше почуття довіри і чесного обміну досвідом; транскордонний коучинг може задовольнити обидва ці очікування. Завдяки спільному коучингу-тренінгу колеги також знайомляться зі звичаями та стилями управління іншої країни.

У Німеччині Федеральна академія державного управління створила центр коучингу, який керує зовнішнім пулом коучів, що складається з академічних і приватних тренерів, і підбирає державних лідерів з відповідними тренерами залежно від їхніх конкретних потреб. У 2018 році центр провів близько 380 коучингових сесій (індивідуальних і командних). Деякі міністерства (наприклад, закордонних справ) мають власний пул коучів, а багато з них існують також на субнаціональному/муніципальному рівні.

У Бельгії TIFA (Навчальний інститут федеральної адміністрації) пропонує керівникам програму з ощадливого управління, яка поєднує три важливі форми навчання: онлайн, очне навчання та більш інтенсивне коучингове навчання для конкретних проєктів.

Джерело: (OECD, 2017^[8]).

Наголос на практичному навчанні не означає, що лідерство доброчесності слід ігнорувати в інших формах розвитку лідерства. Модулі аудиторного або онлайн-навчання можуть охоплювати різні аспекти державних стандартів і системи доброчесності, щоб забезпечити загальне розуміння зобов'язань керівників щодо доброчесності, а також механізмів та інструментів, які допомагають їм їх виконувати (докладніше див. у Главі 8). Цей підхід, заснований на знаннях, можна доповнити тематичними дослідженнями реальних лідерів, які стикаються з етичними дилемами в конкретних умовах, щоб навчати і практикувати моральні міркування. Такі приклади слід використовувати не лише для підготовки майбутніх керівників та лідерів до ролей у сфері доброчесності, які їм

доведеться виконувати, але й для нових керівників та лідерів, які нещодавно прийшли в організацію і можуть бути менш обізнаними з конкретними етичними дилемами, що виникають у їхній роботі.

Тренінги з лідерства також можуть включати модулі про те, як бути моральними керівниками. Як зазначалося вище, моральні керівники - це рольові моделі, які відкрито обговорюють етику, винагороджують етичну поведінку та надають своїм працівникам можливість приймати етичні рішення. Щоб досягти цього, менеджери можуть практикувати обговорення прийняття моральних рішень з колегами, а також вивчати різні комунікаційні техніки, які сприятимуть їхнім зусиллям бути видимими зразками для наслідування.

6.2.2. Існують механізми для залучення та відбору лідерів доброчесності

Очікується, що керівники повинні поводитися так, щоб демонструвати доброчесність, і це стає критерієм для найму, просування по службі та оцінювання результатів роботи. Однак, щоб зробити цю систему компетенцій дієвою, уряди повинні ретельно продумати, як цю концепцію втілити в поведінку, яку можна продемонструвати та оцінити. Наприклад, система компетенцій уряду Нового Південного Уельсу в Австралії визначає п'ять рівнів доброчесності та поведінку, пов'язану з кожним з них (Таблиця 6.2).

Таблиця 6.2. Дії доброчесності: система оцінювання в Новому Південному Уельсі, Австралія

Фундаментальні	Проміжні	Вправні	Прогресивні	Високо прогресивні
<ul style="list-style-type: none"> • Поводитися чесно, етично та професійно • Використовувати можливості для уточнення розуміння вимог етичної поведінки • Визначати та дотримуватись законодавства, правил, політик, інструкцій та кодексів поведінки, які стосуються вашої ролі • Виступати проти неправомірної, незаконної та неналежної поведінки • Повідомляти про очевидні конфлікти інтересів 	<ul style="list-style-type: none"> • Представляти організацію чесно, етично та професійно • Підтримувати культуру доброчесності та професіоналізму • Розуміти та дотримуватись законодавства, правил, політик, інструкцій та кодексів поведінки • Розпізнавати та повідомляти про неправомірні дії та незаконну або неналежну поведінку • Повідомляти про очевидні конфлікти інтересів та управляти ними 	<ul style="list-style-type: none"> • Представляти організацію чесно, етично та професійно і заохочувати інших до цього • Демонструвати професіоналізм для підтримки культури доброчесності в команді/підрозділі • Бути прикладом для інших, визначати та пояснювати етичні питання • Переконуватися, що інші розуміють законодавчі та політичні рамки, в яких вони працюють • Запобігати та повідомляти про неправомірні дії, незаконну та неналежну поведінку 	<ul style="list-style-type: none"> • Моделювати найвищі стандарти етичної поведінки та закріплювати їх в інших • Представляти організацію чесно, етично та професійно і бути прикладом для наслідування для інших • Забезпечувати розуміння іншими працівниками законодавства та політичної бази, в рамках якої вони працюють. • Сприяти розвитку культури доброчесності та професіоналізму в організації та у відносинах поза межами уряду • Моніторити етичні практики, стандарти і системи та посилювати їх використання • Реагувати на повідомлення про порушення правил, політик та інструкцій 	<ul style="list-style-type: none"> • Відстоювати та діяти в якості захисника найвищих стандартів етичної та професійної поведінки • Розвивати культуру доброчесності та професіоналізму в організації, а також у відносинах між органами влади, між юрисдикціями та поза межами уряду • Визначати, повідомляти та оцінювати етичні практики, стандарти та системи, а також посилювати їх використання • Створювати та підтримувати клімат, в якому співробітники можуть повідомляти про очевидні порушення правил, політик та керівних принципів, а також діяти оперативно та відкрито у відповідь на такі повідомлення

Джерело: Адаптовано за матеріалами Комісії з питань державної служби уряду Нового Південного Уельсу, *The NSW Public Sector Capability Framework* www.psc.nsw.gov.au/workforce-management/capability-framework/access-the-capability-framework/the-capability-framework (дата перегляду: 22 лютого 2020 року).

Доброчесність також може бути включена в кожен аспект відбору керівників, починаючи з опису вакансії та оголошення. Кандидати на посади шукають організації, які відповідають їхнім власним цінностям. Тому, наймаючи на роботу організації, які від самого початку пропагують доброчесність як організаційну цінність, ви маєте більше шансів залучити потрібних людей для роботи. У Чилі доброчесність є основною цінністю в системі найму публічних управлінців. Щоб посилити цю цінність, після відбору кандидатів вони повинні пройти тренінг з питань доброчесності.

У деяких країнах ОЕСР перевірка біографічних даних та попередня перевірка на доброчесність є двома першими заходами, які використовуються для відсіювання осіб, що становлять високий ризик (Вставка 6.3). Це можна зробити ще до того, як розглядатимуться їхні навички та компетенції. Однак визначення ефективних інструментів попередньої перевірки може бути складним завданням, оскільки немає єдиної думки щодо точності та надійності інструментів попередньої перевірки на доброчесність (U4 Anti-Corruption Resource Centre, 2012^[9]). Тому доброчесність слід перевіряти на кількох етапах процесу відбору.

Вставка 6.3. Рамка компетенцій Європейської Комісії для вищого керівництва

Рамка компетенцій Європейської Комісії для вищого керівництва містить спеціальну «компетенцію управління людьми», яка передбачає «надихати інших у довгостроковій перспективі на основі бачення; поширювати і випромінювати бачення і цінності організації, діяти як рольова модель для інших, показуючи приклад в організації». Компетенція «надихати» перевіряється в рамках процесу відбору вищого керівництва під час одноденної сесії оціночного центру, організованої зовнішнім консультантом з управління персоналом. Доброчесність також оцінюється як важливий аспект поведінки в контексті щорічного оцінювання всіх посадових осіб, яке охоплює їхні «здібності, ефективність і поведінку на службі» (стаття 43 Положення про персонал).

У 2002 році Комісія запровадила регулярний 360-градусний зворотний зв'язок і спеціальну програму розвитку для вищого керівництва. Цей зворотний зв'язок надає вищому керівництву ключову можливість зрозуміти, як їх сприймають керівники, колеги та співробітники. Опитувальник охоплює такі компетенції та лідерські якості, як служіння суспільним інтересам, втілення цінностей організації та особистий приклад.

Джерело: Інформація надана Генеральним директором Європейської Комісії з питань людських ресурсів та безпеки.

Не всі керівні посади вимагають однакового рівня етичного прийняття рішень, а отже, можуть не вимагати однакового рівня попереднього відбору. Для посад певної етичної складності кандидати можуть бути протестовані у вправах, які відображають етичні ситуації, з якими вони можуть зіткнутися, щоб продемонструвати свої особисті цінності та навички моральної аргументації. Посади з меншою етичною складністю можна розглядати як сходинки, на яких майбутні лідери можуть продемонструвати свої лідерські здібності у сфері доброчесності. Таким чином, лідери можуть почати формувати послужний список доброчесності, який можна буде оцінити та використати у майбутніх кадрових рішеннях. Пропорційні вимоги до конкретних функцій, що виконуються на найвищих політичних та управлінських рівнях, розглядаються в Главі 1.

Тестування на доброчесність, моральність чи інші цінності є практикою, що використовується в деяких країнах як на державній службі, так і в окремих організаціях (як, наприклад, в Австралії, в розвідувальних органах та органах національної безпеки). Ця складна дисципліна вимагає підтримки кваліфікованих психологічних експертів. Лінійні керівники та/або спеціалісти з управління персоналом навряд чи володіють необхідними навичками, особливо на посадах з високим рівнем етичної відповідальності. Наступні інструменти використовувалися громадськими організаціями і надають приклади того, як це може бути реалізовано:

- використання єдиних форматів автобіографій, що дозволяє застосовувати фільтри доброчесності для полегшення ідентифікації відповідних кандидатів
- попереднє тестування на доброчесність (наприклад, онлайн), особистісні тести або подібні іспити, як перший крок до розгляду кандидатури на посаду та/або як внесок у прийняття остаточного рішення
- питання під час співбесіди, які просять кандидатів поміркувати про етичні рольові моделі, які вони мали раніше на робочому місці, та/або обговорити етичні дилеми, з якими вони стикалися, і те, як вони на них реагували
- тести на ситуативне судження та питання, які ставлять кандидатів у морально неоднозначні ситуації та вимагають пояснити свої моральні міркування
- рольові ігри та гейміфікація, які проводяться в центрі оцінювання
- перевірка рекомендацій, що включає питання, пов'язані з етичним прийняттям рішень та оцінкою від колег на попередніх посадах щодо етичної природи людини та її здатності етично керувати іншими
- питання, які дають змогу кандидату продемонструвати обізнаність та моделювати поведінку морального управління (визнання того, що бути лідером доброчесності - це не лише бути високоморальною людиною, але й активно моделювати етичне прийняття рішень, інформувати співробітників про етику, використовувати винагороди та санкції для заохочення етики, а також надавати співробітникам належний рівень свободи дій та вказівок для прийняття власних етичних рішень).

6.2.3. Система заохочень та підзвітності заохочує та винагороджує лідерство у сфері доброчесності

Після того, як лідери розвинені та призначені, вони потребують підтримки та заохочення, щоб бути лідерами доброчесності. Оскільки на прийняття етичних рішень значною мірою впливає конкретна ситуація та соціальний контекст, забезпечення належних умов для того, щоб моральні люди могли стати лідерами доброчесності, є обов'язком вищих державних службовців, практиків у сфері доброчесності, посадових осіб з управління персоналом та всіх публічних управлінців.

Одним з інструментів, який можуть використовувати державні установи, є угоди та оцінювання результатів діяльності. Для того, щоб системи оцінювання заохочували та винагороджували лідерів доброчесності, вони повинні збалансовано оцінювати не лише те, чого досягають лідери, а й те, як вони цього досягають:

- Що стосується питання «чого», то від лідерів можна очікувати досягнення конкретних результатів і цілей, пов'язаних з доброчесністю. Це можуть бути цілі щодо проведення конкретних реформ або вдосконалення систем доброчесності, впровадження нових стандартів або залучення партнерів у нові способи, які сприятимуть прозорості та доброчесності. Вони можуть бути сформульовані як конкретні цілі в угоді про результати діяльності.
- Що стосується «як», то доброчесність (або пов'язана з нею концепція) часто є компетенцією, за якою оцінюють лідерів. Лідерів слід попросити навести приклади того, як вони демонстрували доброчесне лідерство протягом попереднього циклу виконання обов'язків, як з точки зору етичних рішень, які вони приймали, так і з точки зору морального управління, яке вони демонстрували. Оцінювання цього компоненту може також включати результати 360-градусних оглядів та опитувань персоналу, які допоможуть лідерам дізнатися, як їх сприймають, чи є вони етичним взірцем для інших, і чи відчують працівники під керівництвом цього лідера комфорт від того, що вони повідомляють про проблеми, пов'язані з доброчесністю.

Компонент доброчесності в оцінюванні службової діяльності має бути посилений заохоченнями та санкціями. Керівникам, які демонструють особливо високі показники доброчесності, слід надавати можливості для кар'єрного зростання, особливо на посадах, що вимагають більшої етичної активності. Тим, хто має нижчі оцінки, слід надавати можливості для розвитку і, за необхідності, звільняти з посади, якщо виявлено значні ризики.

6.3. Виклики

Характер публічної служби ставить кілька викликів перед лідерством у сфері доброчесності, зокрема необхідність управляти в умовах глибоких етичних дилем і чітко визначених структур управління персоналом.

Наприклад, місія, роль і контекст організацій публічного сектору часто призводять до глибоких етичних дилем. Здатність регулювати, застосовувати примусову силу та контролювати системи і процеси, які мають широкий вплив на суспільство (наприклад, оборона, охорона здоров'я, соціальне забезпечення), свідчить про масштабність впливу прийняття етичних рішень. Все більш розмиті межі між організаціями державного сектору та їх складні партнерські відносини з іншими секторами можуть створювати додаткові етичні дилеми. Це свідчить про те, що лідери в державному секторі повинні бути етично свідомими та обізнаними, а також відігравати більшу роль як моральні керівники.

Крім того, державні системи зайнятості, як правило, чітко визначені, що може ускладнити для керівників, які бажають захистити свої заслуги, створення власних команд і встановлення власних критеріїв найму та ефективності роботи. Це може призвести до зменшення можливостей для заохочення та покарання за етичну поведінку, а також до необхідності приділяти більше уваги комунікації та рольовому моделюванню. Лідери публічного сектору також, як правило, очолюють дуже великі та розгалужені організації, які можуть мати офіси по всій країні, що підвищує ризики для доброчесності та ускладнює комунікацію та моніторинг. Таким чином, існує реальна потреба забезпечити, щоб підлеглі мали чітке уявлення про етичні рамки і щоб їх підтримували у прийнятті правильних етичних рішень.

Бібліографія

- Bandura, A. (1986), *Social Foundations of Thought and Action: A cognitive Theory*, Prentice-Hall, Inc. [6]
- Brown, M. and L. Treviño (2006), “Ethical leadership: A review and future directions”, *The Leadership Quarterly*, Vol. 17/6, pp. 595-616, <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2006.10.004>. [7]
- Brown, M., L. Treviño and D. Harrison (2005), “Ethical leadership: A social learning perspective for construct development and testing”, *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, Vol. 97/2, pp. 117-134, <https://doi.org/10.1016/j.obhdp.2005.03.002>. [3]
- Heres, L. and K. Lasthuizen (2012), “What’s the difference? Ethical leadership in public, hybrid and private sector organizations”, *Journal of Change Management*, Vol. 12/4, pp. 441-466, <https://doi.org/10.1080/14697017.2012.728768>. [5]
- OECD (2017), *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435> (accessed on 24 January 2020). [1]
- OECD (2017), *Skills for a High Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264280724-en>. [8]
- OECD (2016), *Survey on Strategic Human Resources Management in Central / Federal Governments of OECD Countries*, OECD, Paris, https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=GOV_SHRM (accessed on 24 January 2020). [2]
- Treviño, L., L. Hartman and M. Brown (2000), “Moral person and moral manager: How executives develop a reputation for ethical leadership”, *California Management Review*, Vol. 42/4, pp. 128-142, <https://doi.org/10.2307/41166057>. [4]
- U4 Anti-Corruption Resource Centre (2012), *Overview of integrity assessment tools*, <https://www.u4.no/publications/overview-of-integrity-assessment-tools.pdf>. [9]

7 Заслуги

У цій главі надається коментар до принципу кадрової системи на підставі заслуг (т.з. меритократія), що міститься в Рекомендаціях Ради ОЕСР з питань доброчесності публічної служби. Тут описано, як професійний публічний сектор, заснований на оцінці заслуг і відданий цінностям публічної служби, сприяє підвищенню доброчесності публічної влади. Основна увага приділяється встановленню заздалегідь визначених, відповідних кваліфікаційних критеріїв і критеріїв ефективності для всіх посад, а також об'єктивним і прозорим процесам управління персоналом. Крім того, вона демонструє, як відкриті процеси подання заявок, що надають рівний доступ усім потенційно кваліфікованим кандидатам, а також механізми нагляду та оскарження, які забезпечують послідовне та справедливе застосування, сприяють розвитку ширшої системи публічної доброчесності. У розділі також розглядаються чотири найпоширеніші виклики, пов'язані з системами оцінювання на основі заслуг: своєчасне прийняття рішень; залучення нових навичок і компетенцій; забезпечення представництва та інклюзивності; подолання фрагментації публічної служби.

7.1. Навіщо потрібні заслуги?

Державна служба, яка відбирається та управляється на підставі заслуг, а не політичного патронажу та кумівства, має багато переваг. Прийняття на роботу людей, які мають відповідні навички, як правило, підвищує ефективність і продуктивність, що призводить до покращення політики та якості послуг, а це, в свою чергу, робить суспільство щасливішим, здоровішим і процвітаючим (Cortázar, Fuenzalida and Lafuente, 2016^[1]). Також було доведено, що меритократія знижує рівень корупції (Dahlström, Lapuente and Teorell, 2011^[2]; Meyer-Sahling and Mikkelsen, 2016^[3]). Наявність системи оцінювання заслуг зменшує можливості для протекціонізму та кумівства, а також створює необхідні підвалини для розвитку культури доброчесності.

Дійсно, клієнтелізм, кумівство і патронаж можуть бути формами корупції, коли вони призводять до використання державних коштів для збагачення людей на основі їхніх родинних зв'язків, політичної приналежності або соціального статусу. У крайніх випадках державні посади можуть створюватися з метою забезпечення потоку доходів для винагороди політичних союзників без будь-якої реальної необхідності в роботі. В інших випадках посади в державному секторі можуть купуватися і продаватися «підпільно». Системи, засновані на оцінці заслуг, значно зменшують ці ризики, роблячи посади прозорими і вимагаючи чіткого обґрунтування їхнього існування. По-перше, вони ускладнюють створення «примарних» посад (посад, які не потрібні, на яких люди не виконують необхідної роботи) з метою винагороди друзів і союзників. По-друге, об'єктивні та прозорі процеси прийняття рішень ускладнюють призначення людей на посади, якщо вони не відповідають вимогам. Люди все ще можуть робити кроки, щоб нечесно впливати на систему, але механізми оскарження та функції нагляду гарантують, що правила дотримуються, а для тих, хто намагається обманути, настають відповідні наслідки.

Хоча такі екстремальні випадки посадової корупції є рідкісними в країнах ОЕСР, у деяких країнах-членах може існувати більш поширений варіант непотизму, коли менеджери або політики призначають людей на посади на основі їхніх особистих зв'язків. Хоча такий вид кумівства може здаватися менш критичним, він загрожує цінностям і культурі державної служби, які інститути державного сектору прагнуть розвивати. Це пов'язано з тим, що державна служба, яка базується на заслугах, є важливою основою для розвитку культури доброчесності. Заслуги забезпечують правильні стимули та підзвітність, які лежать в основі професіоналізації, етики державної служби та суспільних цінностей.

Державна служба на основі заслуг сприяє зниженню загального рівня корупції в усіх сферах державного сектору. Для цього є низка причин (Charron et al., 2017^[4]), зокрема:

- Меритократичні системи залучають більш кваліфікованих професіоналів, які можуть бути менш схильними до спокуси корупції.
- Меритократії створюють *корпоративний дух*, який винагороджує наполегливу працю та навички. Коли людей призначають на посади з причин, що не мають нічого спільного з їхніми заслугами, вони менш схильні розглядати саму посаду як легітимну, а радше як засіб для досягнення більшого особистого багатства через рентаорієнтовану поведінку. Система оцінювання заслуг також має мотиваційний характер, що сприяє зміцненню державної служби.
- Ще один спосіб, яким меритократія знижує ризик корупції, полягає в тому, що вона забезпечує довгострокову зайнятість. Це, як правило, сприяє створенню довгострокової перспективи, яка посилює відданість працівника своїй роботі і робить менш спокусливою участь у короткостроковому опортунізмі, пов'язаному з корупцією. І навпаки, якщо люди знають, що їхня робота триватиме недовго, їм буде легше заохочувати використовувати своє становище для особистої вигоди протягом того короткого часу, який у них є.
- Розділення кар'єри між бюрократами і політиками також стимулює кожну групу контролювати іншу і викривати конфлікти інтересів та корупційні ризики один одного. І навпаки, коли

бюрократія переважно складається з політичних призначень, лояльність до правлячої партії може перешкоджати бюрократії викривати політичну корупцію (а обрані посадовці також можуть бути більш схильні до корупційних дій всередині бюрократії).

В основі цієї дискусії лежить питання лояльності та цінностей. Коли принципи оцінювання заслуг регулюють процес працевлаштування, державні службовці підпорядковуватимуться вказівкам свого уряду, але залишатимуться лояльними один до одного та до спільних цінностей. Таким чином, системи оцінювання заслуг і спільні цінності державного сектору нерозривно пов'язані між собою і є важливою противагою політичній владі, яка може надавати перевагу популярності для перемоги на виборах та/або отриманню особистої вигоди, а не служінню суспільному благу.

Рекомендації ОЕСР щодо доброчесності публічного сектору рекомендують «сприяти створенню професійного, заснованого на заслугах, публічного сектору, відданого цінностям публічної служби та належному врядуванню, зокрема, шляхом:

- a. забезпечення управління людськими ресурсами, яке послідовно застосовує основні принципи, такі як заслуги та прозорість, для підтримки професіоналізму публічної служби, запобігання фаворитизму та кумівству, захисту від неправомірного політичного втручання та зменшення ризиків зловживання службовим становищем і неправомірної поведінки;
- b. забезпечення справедливої та відкритої системи найму, відбору та просування по службі, заснованої на об'єктивних критеріях та формалізованій процедурі, а також системи оцінювання, яка підтримує підзвітність та етику публічної служби» (OECD, 2017^[5]).

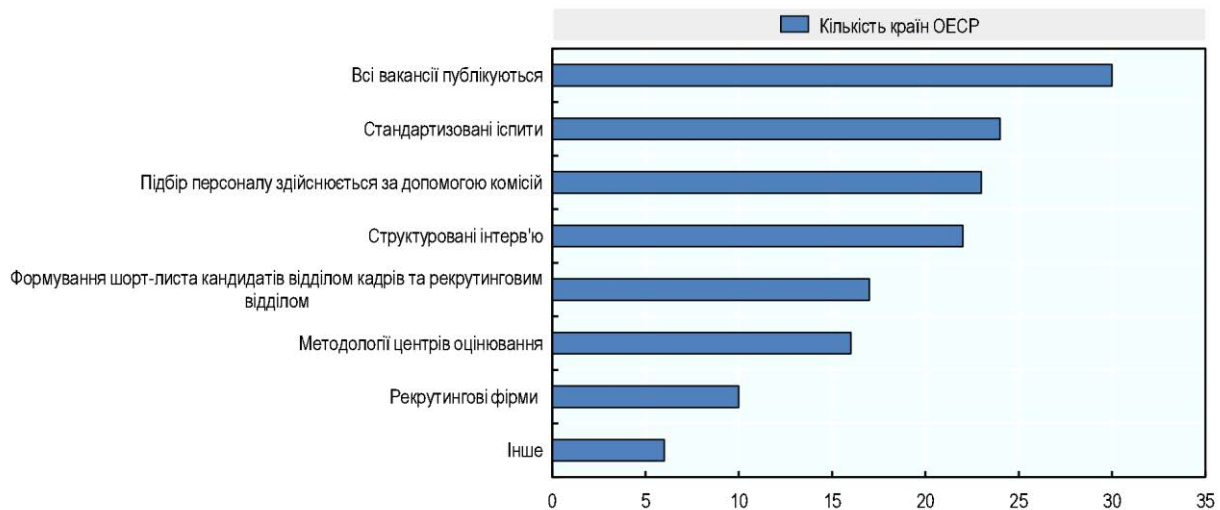
7.2. Що таке заслуги?

Принцип заслуг, викладений у Рекомендаціях, вимагає, щоб кадрові процеси ґрунтувалися на здібностях (таланті, навичках, досвіді, компетенції), а не на соціальному та/або політичному статусі чи зв'язках. В управлінні заслуги, як правило, протиставляються патронажу, клієнтелізму або кумівству, коли посади розподіляються в обмін на підтримку або на основі соціальних зв'язків.

Але що заслуги означають на практиці? Залежно від країни та контексту, існує широкий спектр інструментів, механізмів та гарантій, які країни ОЕСР використовують для просування та захисту принципу заслуг у державному управлінні. Наприклад, більшість країн ОЕСР публікують всі вакансії, використовують певну форму стандартизованих іспитів, а також структуровані комісії для проведення співбесід (Рисунок 7.1).

Рисунок 7.1. Гарантування найму на роботу на початковому рівні на основі заслуг

Відповіді з 35 країн ОЕСР, 2016 рік



Примітки: Стовпчики означають кількість країн ОЕСР, які відповіли позитивно на це питання для цих сфер.

Джерело: (OECD, 2016^[6]).

Незалежно від конкретних інструментів, наведені нижче риси є невід'ємними складовими меритократичної політики:

- Заздалегідь визначені відповідні кваліфікаційні критерії та критерії ефективності для всіх посад.
- Об'єктивні та прозорі процеси управління персоналом, відповідно до яких оцінюються кандидати.
- Відкриті процеси подання заявок на участь у конкурсі, які забезпечують можливість оцінювання всіх потенційно кваліфікованих кандидатів.
- Створені механізми нагляду та оскарження, які забезпечують справедливе та послідовне застосування системи.

7.2.1. Заздалегідь визначені відповідні кваліфікаційні критерії та критерії ефективності для всіх посад

Для того, щоб мати систему державної служби, засновану на оцінці заслуг, прозора і логічна організаційна структура повинна чітко визначати посади та описувати роль і роботу, яку потрібно виконувати на цій посаді. Це гарантує, що створення нових посад відбувається з правильними намірами, виходячи з функціональних потреб. У системах, де існує високий ризик протекціонізму та кумівства, необхідно зробити повну організаційну структуру відкритою для громадського контролю. У системах, де така поведінка менш поширена, зазвичай застосовуються чіткі критерії для створення нових посад і певний рівень нагляду - наприклад, центральний кадровий орган або міністерство фінансів - для забезпечення єдиного підходу і дотримання єдиних стандартів. Досвід Естонії у створенні спільних сімейств посад є прикладом успішної інтеграції спільної структури посад між державними організаціями, кожна з яких розробила свою власну систему (Вставка 7.1).

Вставка 7.1. Впровадження єдиних робочих сімей в Естонії

Естонія почала впроваджувати концепцію групування посад на державній службі у 2009 році. Основна мета полягала в тому, щоб мати порівняльні дані про рівень заробітної плати в різних організаціях, які не були стандартизовані через дуже децентралізовану систему управління персоналом естонської державної служби.

В Естонії використовувалася аналітична система оцінки робочих місць, де робочі місця зі спільними характеристиками (наприклад, юрист, ІТ-спеціаліст, менеджер з навчання, менеджер проектів тощо) відповідали групам посад з різним рівнем відповідальності (наприклад, кадровик - спеціаліст з управління персоналом - менеджер з управління персоналом - директор з управління персоналом).

Впровадження аналітичного оцінювання робочих місць на державній службі Естонії виявилось складним, оскільки ця концепція була чужою для менталітету державної служби. Однак у 2011 році було досягнуто прогресу, коли Міністерство фінансів у співпраці з приватним підприємцем розробило першу версію каталогу посад. Разом з колегами з кадрових служб Міністерство фінансів оцінило 13 400 робочих місць у 24 організаціях державної служби (з 22 000 робочих місць на державній службі на рівні центрального уряду).

Це було зроблено на добровільних засадах, оскільки до набуття чинності нового Закону «Про державну службу» у 2013 році законодавство не передбачало проведення такої класифікації робочих місць. Однак до 2012 року більшість організацій державної служби використовували цю систему. Один з уроків, який можна винести з цього прикладу, полягає в тому, що якщо виконавці розуміють цінність серйозних змін, то можна легко запровадити зміни в робочій практиці, які вимагають значних зусиль з боку виконавців.

Джерело: Інформація надана естонським колегою для Огляду державного управління Словацької Республіки.

Після того, як посади чітко визначені та обґрунтовані, критерії відбору, пов'язані з конкретними завданнями, що мають бути виконані, допомагають керувати об'єктивним процесом відбору. Критерії можуть включати такі категорії, як конкретні здібності, навички, компетенції, знання, експертиза, досвід та освіта. Системи оцінки заслуг, як правило, прагнуть до того, щоб критерії були конкретними, об'єктивними та вимірюваними. Це може бути складним завданням, коли йдеться про поведінкові та/або когнітивні компетенції, які важче оцінити і ранжувати, але які стають все більш важливими як предиктори успіху, особливо на управлінському та лідерському рівнях. Пов'язати їх з класичними компетенціями є важливим кроком, і більшість урядів країн ОЕСР роблять це за допомогою профілювання робочих місць, яке допомагає не лише описати завдання, але й зосередитися на результатах роботи, а також на навичках і компетенціях, необхідних для їх досягнення (Вставка 7.2).

Вставка 7.2. Профілювання робочих місць

Профілювання робочих місць - це спосіб поєднання твердження про те, що очікується від робочого місця, з поглядом на те, що повинен принести власник робочого місця з точки зору навичок, досвіду, поведінки та інших атрибутів, необхідних для якісного виконання роботи. Це підхід, який допомагає організаціям думати про результати, які вони хочуть отримати від роботи, а також про те, що вони шукають в особі, яка буде виконувати відповідні обов'язки.

Профілі роботи відрізняються від традиційних посадових інструкцій у двох важливих аспектах:

- Вони зосереджуються на результатах, очікуваних від роботи, а не на завданнях чи функціях, які мають виконуватися, як у випадку традиційних описів.
- Вони містять опис навичок та особистих якостей, необхідних для виконання роботи.

Профілі роботи допомагають визначити критерії як для відбору, так і для виконання роботи на посаді. Найкраще, коли профілі робочих місць базуються на об'єктивних методах аналізу робочих місць, які в ідеалі включають експертні висновки та взаємодію з людьми, які виконують цю роботу. Профілі вакансій зазвичай включають певну комбінацію наступних елементів:

- назва посади
- мета посади (орієнтована на завдання і цілі організації)
- сфера діяльності посади (певне уявлення про сферу відповідальності, внутрішні та зовнішні зв'язки в організації)
- основні обов'язки та відповідальність (за що відповідатиме ця посада)
- навички та знання (можуть включати поведінкові та когнітивні компетенції, часто орієнтовані на систему компетенцій)
- досвід
- особисті якості (наприклад, особисті цінності, в тому числі доброчесність).

Джерело: (OECD, 2011^[7]).

Хоча визначення правильних критеріїв та їх належне вимірювання є постійним викликом навіть для найпрогресивніших державних роботодавців (про це йтиметься далі в Розділі 7.3.2), у Вставка 7.3 наведено приклад оцінки якостей, пов'язаних з роботою, на державній службі Австралії.

Вставка 7.3. Заслуги на державній службі Австралії

Рішення про працевлаштування в Австралійській державній службі (APS) приймаються на основі заслуг, що є одним із принципів працевлаштування в цій службі. Як мінімум, усі рішення про працевлаштування повинні ґрунтуватися на оцінці професійних якостей особи та якостей, необхідних для виконання роботи. Для рішень, які можуть призвести до залучення або просування працівника APS, оцінка повинна бути конкурентною.

Відповідно до Закону про державну службу 1999 року, рішення приймається на основі заслуг:

- Воно ґрунтується на відносній придатності кандидатів до виконання обов'язків за результатами конкурсного відбору.
- Воно ґрунтується на взаємозв'язку між робочими якостями кандидатів і робочими якостями, дійсно необхідними для виконання посадових обов'язків.

- Воно зосереджується на відносній здатності кандидатів досягати результатів, пов'язаних з виконанням обов'язків.
- При прийнятті рішення в першу чергу враховуються заслуги кандидата.

Для того, щоб оцінювання було конкурентним, воно також має бути відкритим для всіх членів громади, які мають на це право. Для постійних і непостійних вакансій тривалістю понад 12 місяців це досягається шляхом розміщення оголошення про вакансію в «Віснику зайнятості APS» на веб-сайті APS, присвяченому вакансіям.

Професійні якості, які можуть братися до уваги при оцінці, включають в себе:

- навички та вміння
- кваліфікація, підготовка та компетенції
- стандарт виконання роботи
- здатність досягати результатів від ефективної роботи на необхідному рівні
- відповідні особисті якості
- продемонстрований потенціал для подальшого розвитку
- здатність робити внесок у командну роботу.

Джерело: Інформація надана Австралійською комісією з питань державної служби.

Критерії ефективності також є ключовою особливістю меритократичної системи - кадрової системи на підставі заслуг. Критерії ефективності допомагають прояснити, які досягнення очікуються від людини на посаді за певний період і як ці досягнення будуть оцінюватися. Критерії ефективності підсилюють меритократію двома взаємопов'язаними способами. По-перше, вони сприяють розумінню того, чи відповідає особа, яка обіймає посаду, займаній нею посаді, чи ні. Заслуги повинні не лише визначатися в процесі відбору, але й регулярно підкріплюватися та переоцінюватися. Навіть найкращі процеси відбору можуть припускатися помилок, і ефективні процеси оцінки ефективності допомагають уникнути їх. Крім того, ролі можуть змінюватися залежно від нових політичних пріоритетів або оперативних потреб. У таких випадках оновлені критерії ефективності можуть бути використані для переоцінки людини на посаді, щоб переконатися, що вона і надалі відповідає займаній посаді.

Другий спосіб, як критерії ефективності та оцінка сприяють меритократії, - це оцінка майбутнього потенціалу конкретного працівника. Послужний список працівника є важливим джерелом інформації про його здібності та компетенції і може надати інформацію, яку важко перевірити в процесі відбору на роботу. За умови, що оцінка проводиться відповідно до чітко визначених і об'єктивних критеріїв ефективності, щоб уникнути їх довільного використання проти або на користь певних співробітників, вона може бути цінним додатковим джерелом інформації для процесів відбору, коли працівники подають документи на нову посаду або просування по службі.

7.2.2. Об'єктивні та прозорі процеси управління персоналом, відповідно до яких оцінюються кандидати

У багатьох дискусіях про державну службу на підставі заслуг наголошується на процесі вступу на державну службу або в державні установи, оскільки це, як правило, перша лінія захисту від кумівства та протекціонізму. Саме на цьому ґрунтуються, наприклад, конкурси, організовані в Іспанії та Франції для вступу на державну службу. В Іспанії кандидати проходять конкурсний відбір, який гарантує об'єктивність, нейтральність, врахування заслуг, здібностей, принципів публічності та прозорості, а також професіоналізм і нейтральність колегіального органу відбору. Існують також механізми

адміністративного та судового оскарження на всіх етапах процесу. Однак у державній службі, заснованій на оцінці заслуг, принцип заслуг застосовується до всіх систем прийняття кадрових рішень, включаючи управління ефективністю роботи; всіх процесів призначення, як внутрішніх (просування по службі/латеральна мобільність), так і зовнішніх (найм на роботу); можливостей навчання і розвитку; систем оплати праці; дисципліни і звільнення.

Загалом, до всіх цих процесів слід застосовувати наступні принципи:

- *Прозорість* – у більшості систем оцінки заслуг кадрові рішення приймаються відкрито, щоб обмежити преференції, які надаються окремим особам чи групам. Рішення, як правило, документуються таким чином, щоб ключові зацікавлені сторони, в тому числі інші кандидати, могли прослідкувати і зрозуміти об'єктивну логіку, що лежить в основі рішення. Це дає їм змогу оскаржити рішення, яке здається несправедливим. Інструменти та практики можуть включати онлайн-системи, які все частіше використовуються для відстеження кадрових процесів та публікації результатів.
- *Об'єктивність* – рішення повинні прийматися відповідно до заздалегідь визначених об'єктивних критеріїв (див. Розділ 7.2.1 вище) і оцінюватися за допомогою відповідних інструментів і тестів, які визнані ефективними і передовими в кадровій професії. Інструменти та практики можуть включати стандартизовані або анонімні біографічні довідки, стандартизоване тестування, центри оцінювання, групові інтерв'ю, тести на компетентність, особистісні тести, тести на ситуативне судження та інші методи, призначені для інформування про процес. У всіх випадках тести найкраще обирати після консультації з професійними психологами і використовувати їх як один з багатьох джерел інформації.
- *Консенсус* – рішення повинні ґрунтуватися на більш ніж одній думці та/або точці зору. Необхідно залучати багато людей і докладати зусиль для досягнення балансу точок зору, особливо щодо процесів, які є менш стандартизованими і відкритими для суб'єктивної інтерпретації, таких як інтерв'ю або письмові іспити (есе). Це може допомогти підвищити об'єктивність і обмежити фаворитизм, заснований на особистих стосунках (наприклад, просування по службі через те, що хтось подобається керівнику), а також може допомогти подолати несвідому упередженість. Інструменти та практики можуть включати використання групових інтерв'ю, збалансованих за статтю, віком та досвідом. Використання 360-градусного зворотного зв'язку, який дає працівникові можливість отримувати відгуки про свою роботу від підлеглих, колег і керівників, і зазвичай включає індивідуальну самооцінку, також може допомогти залучити різні точки зору до прийняття кадрових рішень.

У системах оцінювання заслуг ці принципи однаково застосовуються і до звільнення. Високий рівень гарантій зайнятості є характерною рисою систем державної служби в багатьох країнах, і, як правило, вони були створені для захисту державних службовців від політично вмотивованих звільнень, забезпечення їхнього права надавати відверті та безстрашні політичні консультації, а також для того, щоб вони могли «говорити правду владі». Сьогодні багато особливостей управління персоналом державної служби переосмислюються в контексті сучасного ринку праці, а питання захисту робочих місць обговорюються на політичній арені в багатьох країнах. Для цілей системи, заснованої на оцінці заслуг, захист від політично вмотивованого звільнення є дуже важливим. Однак звільнення у випадку значного зниження продуктивності праці також є частиною системи в більшості країн ОЕСР, хоча воно рідко застосовується, за винятком випадків явних порушень трудової дисципліни. Проблема полягає в ретельному визначенні межі між ефективністю роботи і політикою, а також у захисті від потенційних зловживань. Це свідчить про необхідність активного управління ефективністю роботи.

У Вставка 7.4 обговорюється, як процеси управління персоналом у польській державній службі розподіляються між головою державної служби та генеральними директорами кожного урядового відомства.

Вставка 7.4. Польща - Баланс між централізацією та делегуванням системи оцінювання заслуг

Голова державної служби в Польщі призначається прем'єр-міністром і звітує безпосередньо перед ним. Його роль включає координацію кадрової політики державної служби та гармонізацію інструментів управління персоналом на основі заслуг, які впроваджуються децентралізовано, щоб уникнути фрагментації. Дійсно, система управління персоналом у польській державній службі є децентралізованою; кожна державна установа відповідає за свою кадрову політику. Тому керівник державної служби повинен виконувати свої завдання за допомогою генеральних директорів управлінь - найвищої посади в системі державної служби - які здійснюють діяльність, передбачену трудовим законодавством, щодо осіб, які працюють в їхньому управлінні, і відповідають за кадрову політику (вони діють як державні роботодавці).

Деякі аспекти управління персоналом на основі заслуг належать виключно до компетенції керівника державної служби і здійснюються централізовано. У сфері добору кадрів керівник державної служби здійснює основний нагляд за базою даних про вакансії на державній службі (за винятком вищих посад). Кожен генеральний директор/керівник офісу повинен публікувати вакансії в цій базі даних. Департамент державної служби, який надає підтримку керівнику служби у виконанні його обов'язків, контролює відповідність оголошень про вакансії вимогам законодавства, в тому числі правилам державної служби та етичним принципам, з метою забезпечення прозорості, відкритості та конкурентності процесу набору персоналу. У разі виявлення порушень керівник державної служби надає рекомендації щодо їх усунення та контролює їх виконання.

Керівник державної служби також головує на регулярних зустрічах з генеральними директорами з метою обміну інформацією, обговорення «гарячих питань» та спільної роботи над проектами рішень у робочих групах.

Інші інструменти, які керівник державної служби використовує для посилення та стандартизації застосування принципу заслуг на державній службі, включають в себе наступні:

- Створення та призначення різних комітетів, таких як експертні або дорадчі органи, з питань, пов'язаних з державною службою. Це можуть бути, наприклад, комітети з питань стандартів управління персоналом, етики та правил проходження державної служби, системи оплати праці, посадових інструкцій та оцінювання вищих посад на державній службі. Як правило, до складу цих органів входять експерти з академічних кіл, громадянського суспільства, приватного сектору та керівники державної служби.
- Використання інструментів «м'якого права», таких як постанови, посібники та рекомендації (наприклад, щодо просування культури доброчесності на державній службі).
- Використання інструментів нагляду, таких як аудит і контроль (здійснюваний міністром фінансів і прем'єр-міністром) за діяльністю, що проводиться відповідно до Закону «Про державну службу». Вони можуть мати як обов'язковий, так і допоміжний характер для генеральних директорів.
- Розробка проектів підзаконних актів прем'єр-міністра, передбачених Законом «Про державну службу», наприклад, щодо оцінювання результатів діяльності, етичних принципів або кваліфікаційних процедур. Це створює послідовну систему, засновану на оцінці заслуг, для всієї державної служби і в той же час залишає генеральним директорам гнучкість для адаптації та імплементації.

- Впровадження єдиних інструментів для всієї державної служби, таких як опис та оцінка посадових обов'язків, процедури найму, оцінювання результатів діяльності та дисциплінарні процедури.

Джерело: Департамент державної служби, Канцелярія прем'єр-міністра Польщі.

7.2.3. Процедури подання заявок є відкритими та забезпечують можливість оцінювання для всіх потенційно кваліфікованих кандидатів

Третім фундаментальним компонентом гідності є принцип відкритого та рівного доступу. Він є ключовим, оскільки допомагає гарантувати, що найкращий кандидат на посаду може подати заявку і бути розглянутим незалежно від його місця проживання, демографічних характеристик, соціального статусу чи політичної приналежності. Щоб досягти цього, державні служби в країнах ОЕСР докладають зусиль, щоб забезпечити оголошення про вакансії та відповідну інформацію, щоб пункти доступу до тестування та співбесіди були географічно розподілені, і щоб докладалися всі розумні зусилля для сприяння групам, які можуть перебувати в несприятливому становищі, наприклад, людям з обмеженими можливостями. В Іспанії, наприклад, окремі положення спрямовані на сприяння різноманітності при наймі на роботу державних службовців, включаючи людей з інвалідністю, за допомогою спеціальних заходів, таких як квоти. Ці заходи спрямовані на усунення дискримінаційних перешкод за умови, що кандидати пройшли процедуру відбору, продемонструвавши такий самий рівень компетентності та знань, як і інші кандидати. Система, яка обмежує розгляд конкретними сегментами суспільства, не може вважатися повністю меритократичною, незалежно від використовуваних критеріїв та інструментів оцінювання.

Цей принцип вимагає справжньої рефлексії щодо того, як обираються та оцінюються критерії відбору. Наприклад, чи надають освітні критерії перевагу випускникам певних шкіл, які, як відомо, відвідує переважно елітний клас? Такі критерії можуть увічнити поняття панівного класу, що суперечить базовому принципу заслуг. Насправді, прив'язка заслуг до освітніх критеріїв вимагає ретельного аналізу того, чи застосовується принцип заслуг в системі освіти і як саме. У деяких країнах доступ до освіти визначається більше засобами, ніж заслугами, що в результаті може призвести до створення елітарної державної служби. Щоб вирішити цю проблему, деякі країни, такі як Бельгія, дозволяють замінювати освітні критерії критеріями досвіду, якщо є чітке обґрунтування.

Деякі країни ОЕСР аналізують критерії відбору та процеси набору персоналу з точки зору демографічних факторів, щоб оцінити, чи заохочують вони подачу заявок від жінок або представників меншин. У Великій Британії було проведено ретельний аналіз кандидатів на участь у програмах Fast Stream і виявлено, що пул кандидатів не відповідає деяким ключовим аспектам представництва (Вставка 7.5). Якщо від певних груп надходить напрочуд мало заявок, можна провести додаткове дослідження, щоб зрозуміти, чому вони не подають заявки, і усунути бар'єри. Іноді бар'єром є сприйняття - у деяких суспільствах певні групи не сприймають державну службу як місце, де їм будуть раді працювати. Це може бути потужним сигналом щодо рівня заслуг, реальних чи уявних, у системі.

Вставка 7.5. Відкритий набір на британську програму Fast Stream

Fast Stream - одна з найбільших програм розвитку випускників серед країн ОЕСР. У 2015 році 21 135 кандидатів змагалися за 967 місць у 12 різних потоках спеціалістів та професіоналів.

Після відбору учасники програми отримують знання, навички та досвід, необхідні для того, щоб стати майбутніми лідерами державної служби. Особистий розвиток учасників програми Fast Stream досягається за допомогою програми ретельно підібраних контрастних посад, що доповнюється формальним навчанням та іншою підтримкою, такою як коучинг, наставництво та навчання на практиці.

Програма Fast Stream у Великій Британії сприяє різноманітності та інклюзивності, а також готує щорічний звіт з даними та аналізом, що показує спектр кандидатів. Це гарний приклад кадрового аналізу на основі даних. У 2015 році було підготовлено звіт, щоб зрозуміти фактори, які стоять за соціально-економічним розподілом у програмі Fast Stream, і чому кандидати з нижчого соціально-економічного походження рідше подають заявки і мають менше шансів на успіх. Дослідження надало інформацію для всієї державної служби та фактичні дані для розробки рекомендацій щодо покращення соціально-економічного розмаїття.

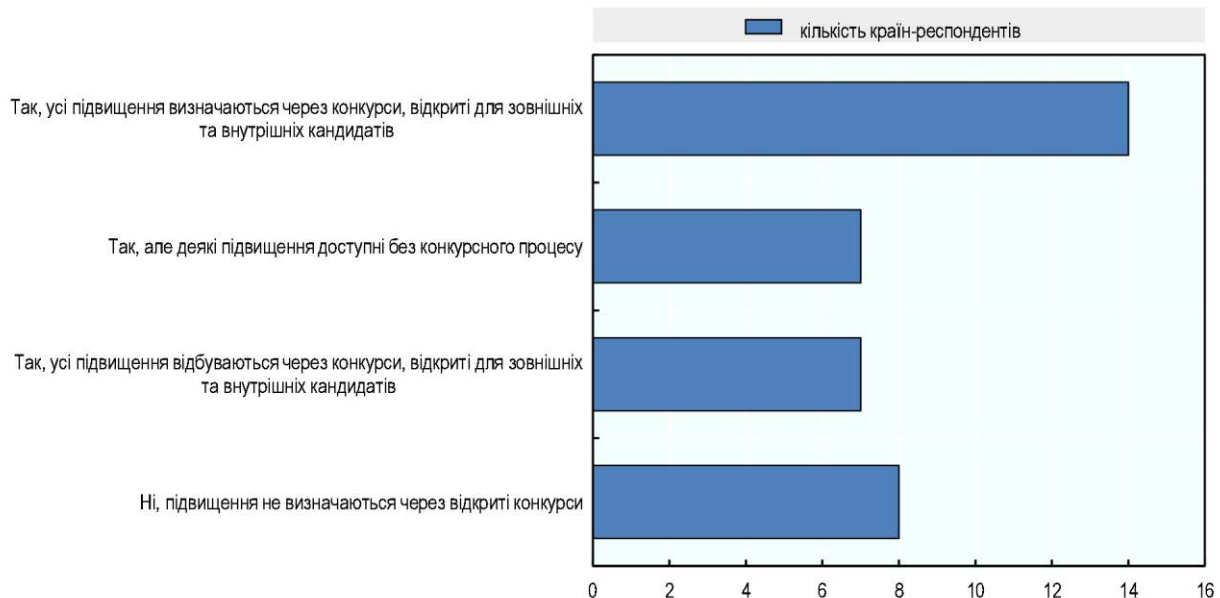
Звіт містить рекомендації (серед іншого) щодо запровадження нового, вдосконаленого підходу до вимірювання та моніторингу соціально-економічного розмаїття; встановлення більш чіткої підзвітності щодо соціально-економічного розмаїття в рамках програми Fast Stream; а також запровадження розширеного аналізу даних для коригування стратегій залучення та набору кадрів.

Джерело: (OECD, 2017^[8]) (The Bridge Group, 2016^[9]).

Застосовуючи цей принцип до внутрішніх кадрових процесів, його слід адаптувати до конкретних обставин відповідної системи державної служби. Не всі посади потрібно заповнювати за допомогою конкурсів, відкритих для зовнішніх кандидатів. Рисунок 7.2 показує, що лише меншість країн ОЕСР відкриває всі вакансії для зовнішнього конкурсу. Однак повинні існувати чіткі та прозорі критерії та обґрунтування використання внутрішніх і зовнішніх конкурсів. Крім того, внутрішні конкурси мають бути відкритими для всіх кваліфікованих внутрішніх кандидатів.

Рисунок 7.2. Чи відбувається кар'єрне просування через відкритий конкурс?

Відповіді з 35 країн ОЕСР, 2016 рік



Примітки: Стовпчики означають кількість країн ОЕСР, які відповідали позитивно на це питання для цих сфер.
Джерело: (OECD, 2016^[6]).

7.2.4. Створені механізми нагляду та оскарження, які забезпечують справедливе та послідовне застосування системи

Як і в будь-якій системі, що ґрунтується на правилах, для забезпечення послідовного та справедливого їх застосування мають бути створені інституції та процеси. Це особливо важливо, коли відповідальність за управління персоналом є дуже розподіленою - як у більшості країн ОЕСР, де окремі керівники мають великий вплив на найм, оцінку роботи та просування по службі. За такої великої кількості залучених осіб існує високий ризик неправильного застосування правил і принципів, а також їхнього особистого тлумачення, що призводить до нерівномірного застосування або навіть до розбіжностей у розумінні того, що ці правила і принципи означають. Більшість країн вирішують ці проблеми за допомогою трьох взаємопов'язаних механізмів.

Перший - це передача повноважень з нагляду та захисту системи оцінювання заслуг незалежному органу з повноваженнями на проведення розслідувань та втручання в кадрові процеси у разі виявлення порушень або їх неминучої загрози. У більшості випадків основна роль цього органу полягає у захисті процесу і коригуванні системи, коли це необхідно (Вставка 7.6). Наприклад, ці органи можуть стежити за тим, щоб оголошення про вакансії відповідали законодавчим вимогам, нормативним актам та етичним принципам, а також контролювати прозорість процесу набору персоналу. У деяких країнах органи влади також проводять тестування та процедури відбору від імені окремих організацій.

По-друге, кандидати, які вважають, що до них поставилися несправедливо, повинні мати механізми оскарження. Обов'язковою умовою є надання кандидатам доступу до їхніх особистих справ і записів. Кандидати повинні бути поінформовані про засоби оскарження, а самі механізми повинні бути доступними і забезпечені відповідними ресурсами, щоб гарантувати оперативність реагування.

По-третє, необхідно забезпечити, щоб усі керівники мали чітке і послідовне розуміння системи та своїх повноважень у ній. Найчастіше це досягається шляхом поєднання надання інформації, обов'язкового і регулярного навчання та консультативних послуг.

Вставка 7.6. Агенції із захисту заслуг

Ірландія: Комісія з призначень на державну службу є незалежним органом, який встановлює і захищає стандарти найму на роботу і зобов'язаний за законом забезпечити, щоб найм і відбір здійснювалися чесно, відкрито і на основі особистих заслуг. Її основним статутним обов'язком є встановлення стандартів найму та відбору персоналу, які вона публікує у вигляді кодексів практики. Комісія забезпечує дотримання цих стандартів шляхом регулярного моніторингу та аудиту діяльності з набору та відбору персоналу, а також розслідує випадки порушень Кодексів практики.

Канада: Комісія з питань державної служби (КДС) є незалежним органом, відповідальним за захист цінностей професійної державної служби: компетентності, позапартійності та репрезентативності. Комісія захищає добросовісність кадрового складу державної служби та політичну неупередженість державних службовців. КДС може розслідувати зовнішні призначення; внутрішні призначення, якщо ці повноваження не делеговані організації; а також будь-який процес призначення, пов'язаний з можливим політичним впливом або підозрою в шахрайстві. Всі зовнішні та внутрішні призначення здійснюються КДС, хоча повноваження здійснювати призначення можуть бути делеговані найвищим державним службовцем (заступникам міністрів). Заступники міністрів повинні поважати політику призначення КДС при здійсненні своїх делегованих повноважень і несуть відповідальність перед КДС за прийняті ними рішення про призначення за допомогою таких механізмів, як моніторинг, звітність, дослідження, аудит, розслідування та коригувальні дії. КДС може обмежити або позбавити заступника міністра делегованих повноважень. У свою чергу, КДС підзвітна парламенту за добросовісність системи призначень на державну службу.

Сполучені Штати: Рада із захисту систем заслуг (MSPB) є незалежним квазісудовим органом виконавчої влади, який виконує функції охоронця федеральних систем заслуг. MSPB уповноважена розглядати скарги і приймати рішення про коригувальні або дисциплінарні заходи у випадках, коли установа підозрюється у вчиненні забороненої кадрової практики. MSPB виконує свої статутні обов'язки та повноваження, насамперед, шляхом розгляду індивідуальних скарг працівників та проведення досліджень систем оцінювання заслуг. Крім того, MSPB розглядає важливі дії Офісу управління персоналом (OPM), щоб оцінити, якою мірою ці дії можуть вплинути на оцінку заслуг. Офіс спеціального радника (OSC) є незалежним органом виконавчої влади, який розслідує звинувачення у заборонених кадрових практиках, переслідує порушників правил і положень державної служби та забезпечує дотримання відповідного законодавства.

Джерело: Ірландія - Комісія з призначень на державну службу, www.cpsa.ie/en/; Канада - Уряд Канади, Комісія з питань державної служби, www.canada.ca/en/public-service-commission.html; Сполучені Штати - Рада з питань захисту систем заслуг США, www.mspb.gov/ (усі - станом на 22 лютого 2020 року).

7.3. Виклики

Хоча системи оцінювання заслуг є незмінним принципом управління державною службою в урядах країн-членів ОЕСР, їх застосування потребує оновлення, щоб не відставати від мінливих вимог до державної служби. Багато в чому запроваджені системи оцінювання заслуг переглядаються у світлі цих мінливих потреб та очікувань.

В основі напруг в системі заслуг лежить уявлення про те, що меритократії гірше реагують на бажання політичних діячів, обраних представляти свої виборчі округи. Можна стверджувати, що процеси найму та укомплектування кадрів були б більш адаптивними і швидше реагували б на нові виклики в системі приватного сектору, яка не накладає такі ж стандарти або систему стримувань і противаг на заслуги. У таких системах прозорість і справедливість продаються на догоду доцільності. Питання про те, чи є це правдою, і якими є довгострокові компроміси з точки зору суспільних цінностей і демократичних принципів, вимагає публічних дебатів і аналізу, які виходять за рамки короткострокових поглядів на політичний цикл. Більшість систем мають певну гнучкість і економно використовують винятки з правил оцінювання заслуг, щоб вони залишалися винятками з правил, а не ставали правилом.

Очевидно, що якщо системи, які базуються на заслугах, не будуть оновлені, щоб відповідати потребам уряду 21-го століття, вони створюватимуть стимули для менеджерів чинити опір меритократичній природі системи і шукати шляхи для обходу кутів.

7.3.1. Швидкість і своєчасність прийняття рішень

Центральним питанням цієї дискусії є швидкість багатьох систем оцінки заслуг, яка часто може бути знижена через різні етапи оцінювання кандидатів, а також необхідність забезпечити кандидатам широкі можливості для оскарження рішення, яке вони вважають неправомірним. З точки зору менеджменту, операційні потреби, які не задовольняються повільною системою оцінки заслуг, можуть створити стимули для пошуку інших механізмів укомплектування штату, таких як використання тимчасових контрактів або просування людей по службі на тимчасовій основі, що може підірвати систему оцінки заслуг.

Система оцінювання на основі заслуг у державному секторі, яка цінує відкритість і прозорість, завжди може бути дещо повільнішою, ніж альтернативні системи, які можуть пропускати різні етапи цього процесу. Однак багато країн могли б пришвидшити свої кадрові процеси, краще використовуючи цифрові технології та інвестуючи в розвиток навичок і спроможності HR-менеджерів застосовувати більш стратегічні підходи до комплектування штату. Щоб допомогти рекрутерам і менеджерам, Австралійська комісія з питань державної служби розробила рекомендації, які мають підвищити відповідність внутрішніх кадрових процесів законодавству та полегшити прийняття рішень без уповільнення роботи системи (Australian Public Service Commission, 2018^[10]).

У низці країн, наприклад, у Канаді, розроблено системи об'єднання кандидатів, які також можуть допомогти прискорити процес з точки зору управління. У цій системі кандидати проходять попередній відбір на певні типи посад, а менеджери з найму можуть звернутися до цього «пулу» кандидатів, щоб знайти відповідну кандидатуру без необхідності запускати весь процес з самого початку. Однак, з точки зору кандидата, цей процес може зайняти багато часу, а хороші кандидати вже можуть знайти роботу в іншому місці. Пули навичок також створюються всередині країни, щоб запропонувати міжурядовий ресурс. Програма вільних агентів у Канаді створює пул внутрішніх державних службовців з інноваційними навичками і призначає їх на короткострокові проекти в різні відомства, щоб допомогти задовольнити спеціалізовані потреби.

7.3.2. Встигати за новими навичками та компетенціями

Другим фактором, що впливає на традиційні системи оцінювання заслуг, є типи навичок і критерії, які оцінюються. З одного боку, набори навичок у державному секторі стають все більш спеціалізованими і технічними (наприклад, для виявлення корупції), що свідчить про те, що традиційний підхід до стандартизованого іспиту може втратити свою актуальність.

З іншого боку, державні роботодавці все частіше використовують поведінкові та когнітивні компетенції (наприклад, вміння працювати в команді, стратегічне мислення та управлінські навички)

і цінності (наприклад, доброчесність) як критерії відбору на посади. Використання систем оцінювання заслуг для виявлення доброчесності та відсіювання людей, чії цінності не збігаються з цінностями, пов'язане зі значними труднощами з низки причин:

- Не стільки риси характеру людей, скільки контекст, в якому вони перебувають, впливає на їхнє рішення про участь у корупції або неетичну поведінку;
- Нечисленні люди, які можуть влаштуватися на роботу з конкретним наміром займатися неетичною діяльністю, швидше за все, готові обманювати і грати з системою виявлення, щоб досягти своїх цілей;
- Не існує єдиної думки щодо переваг та надійності тестів на доброчесність, які використовуються для попереднього відбору кандидатів переважно в приватному секторі.

Така ситуація вимагає нового набору інструментів оцінювання та експертизи. Без інвестицій у таку експертизу оцінка такого роду факторів відкрита для суб'єктивної інтерпретації та несвідомої упередженості, що може поставити під загрозу достовірність процесу оцінки заслуг і відкрити двері для непотизму. У підсумку, здатність традиційного підходу, заснованого на оцінці заслуг, відбирати найкращих кандидатів (тобто освіта, досвід і стандартизовані іспити), може більше не відповідати потребам сучасної організації державної служби.

З огляду на ці виклики, деякі уряди можуть спеціально перевіряти обізнаність і знання етичних процедур, а також використовувати іспити на ситуативне судження, щоб отримати уявлення про здатність кандидатів до прийняття рішень.

Оцінювання на основі цінностей також може дати уявлення про відповідність цінностям, що може бути важливим показником майбутньої роботи. Як правило, першим кроком для організації є з'ясування того, які цінності є невід'ємною частиною її роботи. Це має виходити за рамки простого перерахування ключових слів, таких як «доброчесність» та «підзвітність», і включати опис того, яка поведінка ілюструє ці цінності в робочому контексті. Така поведінка стає частиною критеріїв оцінювання разом із навичками, досвідом і здібностями.

Тестування цих моделей поведінки не є простим і вимагає певного рівня знань. Наприклад, його можна використовувати під час співбесіди; деякі організації можуть попросити кандидатів прямо обговорити їхні власні цінності. Однак часто краще вивчити їх опосередковано - наприклад, запитавши про випадок, коли працівник був змушений прийняти етичне рішення на роботі, або про випадок, коли він відчував конфлікт цінностей, а потім шукати поведінку, визначену раніше. Ще краще, якщо кандидати продемонструють свої цінності за допомогою методологій центру оцінювання, таких як рольові ігри, симуляції та групові вправи. Гейміфікація все частіше використовується як спосіб оцінити поведінку та цінності в більш природному середовищі, але такі підходи вимагають ретельного контролю з боку експертів-психологів для забезпечення надійності та валідності.

7.3.3. Проблема представництва та інклюзії

Дві цінності, які все більше керують державною зайнятістю та управлінням, - це представництво та інклюзія. Різноманітність робочої сили в інклюзивному середовищі може покращити формування політики та інновації в наданні послуг. Наявність працівників з різним досвідом, які бачать речі з різних точок зору, може також сприяти створенню культури на робочому місці, де працівники готові ставити під сумнів припущення та виявляти ризики для доброчесності. Австралійська комісія з питань державної служби розробила методичні матеріали, спрямовані на збільшення різноманітності та інклюзії в австралійській державній службі, включаючи, наприклад, рекомендації щодо розробки позитивних заходів для найму представників корінних народів або осіб з інвалідністю (Australian Public Service Commission, 2018^[10]).

У країнах ОЕСР вищі рівні бюрократичної ієрархії є менш різноманітними та менш репрезентативними для населення в цілому, ніж широкі верстви працівників державного сектору. Це свідчить про те, що системи оцінювання заслуг, які відбирають і просувають людей на вищі посади, можуть бути упередженими щодо певних профілів і можуть бути переглянуті з огляду на це.

Упередженість може бути закладена в самій системі та/або може бути частиною особистої (несвідомої) упередженості осіб, які приймають рішення. Упередження, які можуть бути вбудовані в систему, можуть включати критерії, які невиправдано виключають певні групи населення, наприклад, надання переваги певній освіті, яка доступна лише представникам вищого класу, або розташування рекрутингових центрів у столицях. Програми наставництва також можуть допомогти усунути дисбаланс у розвитку соціальних мереж, які часто відіграють важливу роль у просуванні по службі, так само як і сильна політика, спрямована на забезпечення балансу між роботою та сімейним життям.

Неусвідомлені упередження осіб, які приймають рішення, можуть бути усунені та керовані, починаючи з обов'язкового ознайомчого тренінгу для всіх керівників. Керівники повинні усвідомлювати свої упередження не лише при прийомі на роботу, але й при управлінні ефективністю (що має значний вплив на просування по службі) та розподілі завдань (наприклад, жінкам може бути надано менше можливостей для роботи над гучними та складними проектами, оскільки вважається, що вони ставлять на перше місце сімейне життя). Прийняття таких кадрових рішень після консультацій з іншими менеджерами, вищим керівництвом або навіть іншими членами команди може бути способом протистояти особистим упередженням менеджерів (Evans et al., 2014^[11]).

7.3.4. Фрагментація державної зайнятості

Коли створювалися багато систем державної служби, виходили з розуміння того, що державна зайнятість є унікальною і відокремленою від приватної зайнятості, а отже, потребує власної системи та правової бази. Сьогоднішні системи державної служби, як правило, набагато більш фрагментовані, і державні службовці все частіше працюють разом з приватними підрядниками та/або особами на тимчасових контрактах, на яких можуть не поширюватися ті ж меритократичні принципи і захист, що і на державних службовців. Крім того, дедалі більше державних послуг надається від імені уряду через сторонніх підрядників та неприбуткові організації третього сектору. Традиційні правила оцінки заслуг на державній службі, як правило, не застосовуються.

Це піднімає важливі питання про поточний стан і майбутнє меритократичних систем. Наприклад, чи повинні сторонні організації, що надають послуги громадянам, підпорядковуватися мінімальному набору стандартів заслуг незалежно від того, чи є вони державним сектором чи ні? Або чи їхня віддаленість від політичної взаємодії усуває безпосередню загрозу політичного втручання, від якого покликана захищати система оцінювання заслуг? Враховуючи обсяги державних коштів, якими оперують багато з цих організацій, дехто вважає, що до них мають застосовуватися певні мінімальні вимоги щодо пропускнуої спроможності. Наприклад, Європейська комісія розробила систему компетенцій, яка може бути застосована до органів управління, що отримують структурні фонди ЄС (European Commission, n.d.^[12]); ця система може спрямовувати їхні процеси оцінювання заслуг і допомагати виявляти сильні сторони та прогалини.

Пов'язане з цим питання полягає в тому, чи повинні всі державні службовці підлягати однаковим критеріям оцінки заслуг, незалежно від їхнього статусу (наприклад, державні службовці, тимчасові працівники тощо). Це, ймовірно, залежатиме від того, чи виконують державні службовці ту саму роботу, що й інші державні службовці. Рівень меритократії, ймовірно, визначатиметься своєрідною оцінкою ризиків, заснованою на якостях роботи, а не на конкретному правовому механізмі укладання контрактів.

Бібліографія

- Australian Public Service Commission (2018), *Recruitment: Guidelines*, [10]
<https://www.apsc.gov.au/recruitment-guidelines> (accessed on 24 September 2019).
- Charron, N. et al. (2017), “Careers, Connections, and Corruption Risks: Investigating the Impact of Bureaucratic Meritocracy on Public Procurement Processes”, *The Journal of Politics*, [4]
 Vol. 79/1, pp. 89-104, <https://doi.org/10.1086/687209>.
- Cortázar, J., J. Fuenzalida and M. Lafuente (2016), *Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos: ¿Mejor desempeño del Estado?: Un estudio exploratorio*, Inter-American Development Bank, <https://doi.org/10.18235/0000323>. [1]
- Dahlström, C., V. Lapuente and J. Teorell (2011), “The merit of meritocratization: Politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption”, *Political Research Quarterly*, [2]
 Vol. 65/3, pp. 656-668, <https://doi.org/10.1177/1065912911408109>.
- European Commission (n.d.), *EU Competency Framework for Management and Implementation of the ERDF and Cohesion Fund*, [12]
https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/competency/
 (accessed on 11 October 2019).
- Evans, M. et al. (2014), “‘Not yet 50/50’ - Barriers to the Progress of Senior Women in the Australian Public Service”, *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 73/4, pp. 501-510, [11]
<https://doi.org/10.1111/1467-8500.12100>.
- Meyer-Sahling, J. and K. Mikkelsen (2016), “Civil Service Laws, Merit, Politicization, and Corruption: The Perspective of Public Officials from Five East European Countries”, *Public Administration*, Vol. 94/4, pp. 1105-1123, <https://doi.org/10.1111/padm.12276>. [3]
- OECD (2017), *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD, Paris, [5]
<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435> (accessed on 24 January 2020).
- OECD (2017), *Skills for a High Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, [8]
 OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264280724-en>.
- OECD (2016), *Survey on Strategic Human Resources Management in Central / Federal Governments of OECD Countries*, https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=GOV_SHRM. [6]
- OECD (2011), *Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264166707-en>. [7]
- The Bridge Group (2016), *Socio-Economic Diversity in the Fast Stream*, [9]
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/497341/BG_REPORT_FINAL_PUBLISH_TO_RM_1_.pdf (accessed on 11 October 2019).

8

Нарощування потенціалу

У цій главі надається коментар до принципу нарощування потенціалу, що міститься в Рекомендаціях Ради ОЕСР з питань публічної доброчесності. Пояснюється, як основні види діяльності, такі як надання своєчасної та актуальної інформації про політику і стандарти доброчесності, а також проведення регулярних спеціальних тренінгів з питань доброчесності, можуть сприяти підсиленню зобов'язань до доброчесності в публічному секторі. Тут визначено основні компоненти ефективних консультативних функцій з питань доброчесності та обговорено, як ці механізми надання рекомендацій і консультацій можуть допомогти публічним службовцям зрозуміти і застосовувати стандарти доброчесності у своїй повсякденній діяльності. У главі розглядаються виклики, з якими найчастіше стикаються, зокрема використання інноваційних та інтерактивних форматів навчання, виділення часу та ресурсів на розбудову потенціалу та надання рекомендацій, а також забезпечення ефективної координації між установами, відповідальними за підготовку кадрів. Також обговорюються проблеми, пов'язані з радниками з питань доброчесності, зокрема ризик того, що інші суб'єкти можуть відмовитися від своїх обов'язків щодо забезпечення доброчесності або зловживати порадами та рекомендаціями радників.

8.1. Навіщо потрібна розбудова потенціалу?

Підвищення обізнаності, розвиток знань і навичок, а також виховання прихильності до доброчесності є важливими елементами публічної доброчесності. Підвищення обізнаності щодо стандартів, практик та викликів у сфері доброчесності допомагає публічним службовцям розпізнавати проблеми з доброчесністю, коли вони виникають. Аналогічно, добре продумані тренінги та настанови надають публічним службовцям знання та навички для належного вирішення питань доброчесності, а також для звернення за експертною порадою, коли це необхідно. У свою чергу, підвищення обізнаності та розбудова потенціалу сприяють вихованню відданості серед публічних службовців, мотивуючи їхню поведінку до виконання своїх обов'язків в інтересах суспільства.

Рекомендації ОЕСР з питань публічної доброчесності закликає учасників «надавати публічним службовцям достатню інформацію, навчання, рекомендації та своєчасні консультації щодо застосування стандартів публічної доброчесності на робочому місці, зокрема, шляхом:

- a. надання державним службовцям протягом їхньої кар'єри чіткої та актуальної інформації про політику, правила та адміністративні процедури організації, що мають відношення до підтримання високих стандартів публічної доброчесності;
- b. проведення вступного курсу та навчання принципам доброчесності на робочому місці для державних службовців упродовж усієї їхньої кар'єри з метою підвищення обізнаності та розвитку необхідних навичок для аналізу етичних дилем, а також для забезпечення застосовності та значущості стандартів публічної доброчесності в їхньому особистому контексті;
- c. надання легкодоступних формальних і неформальних рекомендацій та механізмів консультацій, які допоможуть державним службовцям застосовувати публічні стандарти доброчесності у своїй повсякденній роботі, а також управляти ситуаціями конфлікту інтересів» (OECD, 2017^[1]).

8.2. Що таке розбудова потенціалу?

Існує низка інструментів та механізмів, які уряди можуть використовувати для надання інформації, навчання та рекомендацій державним службовцям. Важливими елементами є наступні характеристики:

- Інформація про політику, правила та адміністративні процедури у сфері доброчесності є актуальною та доступною
- Регулярно проводяться вступні тренінги та тренінги з доброчесності без відриву від роботи з метою підвищення обізнаності та розвитку навичок публічної доброчесності, а також застосовуються заходи оцінки для визначення ефективності.
- Існують, добре відомі та доступні механізми керівництва та консультацій для послідовного застосування стандартів доброчесності у повсякденній роботі публічних службовців.

8.2.1. Інформація про політику, правила та адміністративні процедури у сфері доброчесності є актуальною та доступною

Надання публічним службовцям достатньої інформації є ключовим для підвищення обізнаності та розуміння політики, стандартів, правил та адміністративних процедур у сфері доброчесності. Методи та повідомлення залежать від того, чи є метою підвищення обізнаності про стандарти доброчесності, які застосовуються в усьому публічному секторі, чи про правила доброчесності, які застосовуються в конкретних установах або контекстах. Якщо основна увага приділяється підвищенню обізнаності щодо загальнодержавних стандартів доброчесності, уряди можуть поширювати інформацію про цінності та принципи державної служби. Це може включати надсилання державним службовцям копії кодексу поведінки або етичного кодексу та ознайомлення з його змістом при вступі на державну службу, а також прохання підписати при вступі на службу або при зміні посади заяву про те, що вони прочитали, зрозуміли і згодні дотримуватися кодексу поведінки або етичного кодексу. Юридична цінність такого акту зазвичай обмежена, але його символічне значення може бути значним, якщо він вбудований у ширшу систему доброчесності (OECD, 2009^[2]).

Громадські організації можуть використовувати додаткові засоби поширення стандартів доброчесності, такі як плакати, заставки для комп'ютерів, дошки оголошень для співробітників, банери, закладки та друковані календарі (серед іншого), щоб підвищити обізнаність про правила доброчесності. Наприклад, у Мексиці Міністерство державного управління (Secretaría de la Función Pública [SFP]) розповсюдило плакати, присвячені конституційним принципам, пояснюючи, що означає кожна конкретна цінність публічної служби (законність, чесність, лояльність, неупередженість та ефективність) (Рисунок 8.1). Якщо основна увага приділяється підвищенню обізнаності про конкретні правила доброчесності в певному секторі, то уряди можуть розглянути можливість підготовки та розповсюдження спеціальних повідомлень. Митно-таможенна та прикордонна служба США та Міністерство внутрішніх справ Австралії запровадили відеоролики на тему доброчесності та електронну розсилку для роз'яснення очікувань та поведінки в конкретному секторі (OECD, 2017^[3]).

Рисунок 8.1. Плакат конституційних принципів у Мексиці

SFP
SECRETARÍA DE
LA FUNCIÓN PÚBLICA

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Principios constitucionales

Que todo/a servidor/a público/a debe observar en el desempeño de su empleo, cargo, comisión o función.

1 Legalidad

Me desempeñaré en el marco de la normatividad aplicable

Someteré mi actuación a las facultades establecidas en la normatividad

Conoceré y cumpliré mis funciones, facultades y atribuciones

CONOCE TU CÓDIGO DE CONDUCTA

#soy_ética #soy_ético

“JUNTOS(AS) POR UN SERVICIO PÚBLICO ÉTICO E ÍNTEGRO”

2 Honradez

No pretenderé beneficios, provechos o ventajas adicionales

No aceptaré ni buscaré compensaciones, obsequios, prestaciones o dádivas.

Seré modelo de rectitud

5 Eficiencia

Orientaré mi función a la obtención de resultados

Alcanzaré las metas institucionales según mis responsabilidades

Haré uso responsable de recursos

Otorgaré el mismo trato a toda persona

No concederé privilegios o preferencias

No me dejaré influir por aspectos externos o prejuicios indebidos en la toma de decisiones o en el ejercicio objetivo de mi función

3 Lealtad

Corresponderé a la confianza que el Estado me brindó

Me desempeñaré con amplio sentido de servicio a la sociedad

Buscaré la satisfacción del interés colectivo

4 Imparcialidad

UNIDAD DE ÉTICA, INTEGRIDAD PÚBLICA Y PREVENCIÓN DE CONFLICTOS DE INTERESES
<http://www.gob.mx/unidad-de-etica>
 Tel. 2000 3000 ext. 1002,1552,1558
 ueepci@funcionpublica.gob.mx

Джерело: Unidad de ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses (2018), "Principios Constitucionales", Secretaría de la Función Pública.

Використання повідомлень, які містять конкретні приклади того, що означають ці цінності, спонукатиме державних службовців замислитися над ними та засвоїти їх. Наприклад, плакат «Стандарти доброчесності та поведінки Нової Зеландії» (Рисунок 8.2), який демонструється як у державних організаціях, так і в публічних місцях для громадян, містить конкретні приклади того, що означають ці цінності.

Рисунок 8.2. Підвищення обізнаності про стандарти доброчесності та поведінки в Новій Зеландії

STANDARDS OF INTEGRITY & CONDUCT

A code of conduct issued by the State Services Commissioner under the State Sector Act 1988, section 57

WE MUST BE FAIR, IMPARTIAL, RESPONSIBLE & TRUSTWORTHY

The State Services is made up of many organisations with powers to carry out the work of New Zealand's democratically elected governments.

Whether we work in a department or in a Crown entity, we must act with a spirit of service to the community and meet the same high standards of integrity and conduct in everything we do.

We must comply with the standards of integrity and conduct set out in this code. As part of complying with this code, our organisations must maintain policies and procedures that are consistent with it.

For further information see www.ssc.govt.nz/code

FAIR

We must:

- treat everyone fairly and with respect
- be professional and responsive
- work to make government services accessible and effective
- strive to make a difference to the well-being of New Zealand and all its people.

IMPARTIAL

We must:

- maintain the political neutrality required to enable us to work with current and future governments
- carry out the functions of our organisation, unaffected by our personal beliefs
- support our organisation to provide robust and unbiased advice
- respect the authority of the government of the day.

RESPONSIBLE

We must:

- act lawfully and objectively
- use our organisation's resources carefully and only for intended purposes
- treat information with care and use it only for proper purposes
- work to improve the performance and efficiency of our organisation.

TRUSTWORTHY

We must:

- be honest
- work to the best of our abilities
- ensure our actions are not affected by our personal interests or relationships
- never misuse our position for personal gain
- decline gifts or benefits that place us under any obligation or perceived influence
- avoid any activities, work or non-work, that may harm the reputation of our organisation or of the State Services.

newzealand.govt.nz

Published June 2007 ISBN: 978-0-478-30359-4

Джерело: Стандарти доброчесності та поведінки Комісії з питань державної служби, www.nzals.co.nz/assets/Policy-Forms/Code-of-Conduct-Policy.pdf (дата перегляду: 25 лютого 2020 року).

Проста демонстрація правил доброчесності не обов'язково гарантує, що державні службовці належним чином врахують інформацію, яка є в їхньому розпорядженні. Тому, які б інструменти та повідомлення не були обрані, регулярне просування політики, правил та процедур доброчесності може допомогти державним службовцям пам'ятати про них, коли вони стикаються з етичними ситуаціями (OECD, 2017^[4]). Як зазначається в (OECD, 2019^[5]), моральні нагадування виявилися ефективним інструментом протидії неетичній поведінці, нагадуючи людям про етичні стандарти в момент прийняття рішень (Mazar and Ariely, 2006^[6]; Bursztyn et al., 2016^[7]). Непомітні повідомлення, такі як «Дякуємо за вашу чесність», можуть мати вражаючий вплив на дотримання стандартів доброчесності (Pruckner and Sausgruber, 2013^[8]), хоча для досягнення бажаного ефекту втручання має бути приурочене до моменту прийняття рішення (Gino and Mogilner, 2014^[9]).

Конкретним політичним заходом, що випливає з цих висновків, може бути включення речення, яке має бути підтвержене посадовою особою, відповідальною за закупівлі, безпосередньо перед прийняттям рішення про укладення договору про закупівлю. Речення може мати такий вигляд: «Я приймаю наступне рішення відповідно до найвищих професійних та етичних стандартів». Ставлячи свій підпис, посадова особа, відповідальна за закупівлі, неявно пов'язує своє ім'я з етичною поведінкою (OECD, 2017^[10]). Інші конкретні політичні заходи можуть включати вимогу про наявність поля для підпису на початку форм державної звітності (Вставка 8.1).

Вставка 8.1. Застосування поведінкових моделей для покращення комплаєнсу

У Сполучених Штатах федеральні постачальники, які здійснюють продажі через федеральні графіки поставок, зобов'язані сплачувати збір на фінансування промисловості, який розраховується на основі частки від загального обсягу здійснених продажів. Для розрахунку збору постачальники повинні самостійно звітувати про кількість своїх загальних продажів. Щоб підвищити рівень дотримання вимог щодо самозвітування, Адміністрація державних послуг (GSA) запровадила пілотний проект з використанням скриньки для електронного підпису на початку свого порталу онлайн-звітності. В результаті пілотного проекту середня сума продажів, вказана в самозвіті, була на 445 доларів США вищою для постачальників, які поставили підпис у верхній частині форми. Це призвело до додаткових 1,59 мільйона доларів США у вигляді збору на фінансування промисловості (IFF), сплаченого уряду за один квартал.

Джерело: (SBST (Social and Behavioural Sciences Team), 2015^[11]).

8.2.2. Регулярно проводяться вступні курси та тренінги з доброчесності на робочому місці для підвищення обізнаності та розвитку навичок публічної доброчесності, а також впроваджуються заходи з оцінки ефективності

З точки зору нарощування потенціалу, стратегічний підхід до забезпечення публічної доброчесності вимагає, щоб навчання з питань доброчесності було інтегровано в ширшу систему розвитку навичок будь-якої публічної служби. У країнах ОЕСР розвиток навичок є основною частиною управління державною службою. Інституційний нагляд, а також те, хто відповідає за просування, координацію та адміністрування навчання, варіюється залежно від інституційної структури країни (OECD, 2017^[4]). Ключовими структурами можуть бути центральне міністерство або національна школа державної служби, або ж відповідальність може бути делегована окремим галузевим міністерствам (OECD, 2016^[12]). Плани навчання та розвитку навичок можуть бути побудовані навколо розвитку окремих державних службовців з метою усунення прогалин у навичках в державних організаціях або зосереджені на рівні всього уряду (OECD, 2017^[4]).

Незалежно від використовуваного підходу чи комбінацій підходів, навчання з питань доброчесності має бути обов'язковим компонентом. При розробці та впровадженні навчання з питань доброчесності уряди можуть враховувати такі особливості: цільова аудиторія, терміни та частота проведення навчання, обсяг навчання та основні методи проведення навчання. Крім того, уряди можуть розглянути заходи, пов'язані з координацією дій ключових суб'єктів, які готують і проводять навчання, а також з моніторингом та оцінкою результатів навчання.

Навчальна аудиторія

Нові публічні службовці є ключовою аудиторією для навчання з питань доброчесності, а вступний тренінг є першою можливістю задати тон стандартам доброчесності при вступі на публічну службу. Це чудова нагода підвищити обізнаність та поглибити знання про правила і цінності. Наприклад, Канада, США, Литва та Туреччина зробили навчання з питань доброчесності обов'язковим компонентом вступного тренінгу. У рамках обов'язкової навчальної програми для нових державних службовців Канадська школа державної служби пропонує вступний курс з цінностей та етики. У Сполучених Штатах Америки всі нові федеральні службовці повинні пройти вступний курс з етики, розроблений і проведений уповноваженим з питань етики відповідного агентства. У Литві навчання з етики опосередковано є обов'язковим: усі нові державні службовці зобов'язані пройти вступний курс, який включає час, присвячений питанням доброчесності. Основні компоненти цих вступних курсів з доброчесності включають концепції цінностей та етики, а також управління та запобігання конфліктам інтересів, етичні дилеми та питання підзвітності на робочому місці.

Для публічних службовців також можуть бути розроблені спеціальні навчальні програми з питань доброчесності, щоб надати їм підтримку та адаптований, сучасний зміст для виконання їхніх повсякденних обов'язків. У Сполучених Штатах, окрім обов'язкового вступного тренінгу, певні категорії службовців (наприклад, призначені президентом особи, працівники виконавчого апарату президента, певні посадові особи підрядних організацій тощо) згідно з Кодексом федеральних нормативних актів зобов'язані проходити додатковий щорічний тренінг з етики. Багато американських відомств поширили цю вимогу на весь персонал. У Франції, незважаючи на відсутність законодавчого зобов'язання щодо навчання працівників з питань етики, Вищий орган з питань прозорості у публічному житті (HATVP) пропонує навчальний курс, спеціально розроблений для працівників з питань етики напівпублічних компаній міста Парижа (HATVP, 2019^[13]). Посібник з етики, розроблений для них, також містить рекомендації та інструменти (HATVP, 2019^[14]).

Крім того, для закріплення отриманих знань учасникам можна запропонувати розробити власний план дій із забезпечення доброчесності, в якому вони визначатимуть ризики та виклики, пов'язані з доброчесністю, на своєму робочому місці. Подальші тренінги можуть бути використані для обговорення реалізації їхнього особистого плану, включаючи бар'єри, з якими вони стикаються при виконанні конкретних дій, а також для обміну ідеями та рішеннями.

У кожному органі державної влади є певні категорії державних службовців, які працюють на посадах, пов'язаних з підвищеним ризиком корупції. До таких посад належать особи, відповідальні за укладання державних контрактів, працівники податкових та митних органів, а також державні службовці, які працюють у регуляторних органах. Для того, щоб забезпечити цих державних службовців інструментами для подолання ризиків для доброчесності, що виникають, навчальні програми можуть бути адаптовані до їхніх конкретних потреб. Наприклад, з 2001 року Федеральне агентство з державних закупівель Німеччини вимагає, щоб усі нові співробітники брали участь у семінарах для отримання знань про запобігання корупції, викривання корупції та етичну поведінку. Згодом програму було розширено, і тепер участь у ній зобов'язані брати всі посадові особи, які займаються державними закупівлями. Щорічно організується від 6 до 7 семінарів для навчання в середньому 70 посадовців (OECD, 2016^[15]). У 2017-19 роках 313 посадовців взяли участь у відповідних тренінгах з управління, вступних тренінгах та спеціальних семінарах із запобігання

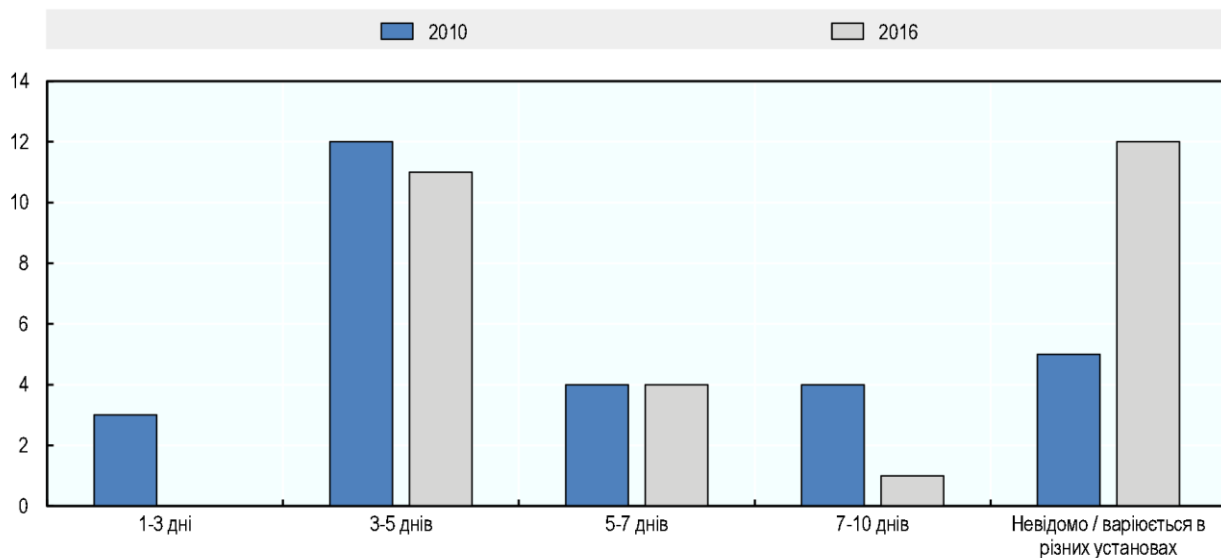
корупції. В Естонії, на додаток до чотирьох курсів з етики в рамках центральної навчальної програми, кожне відомство може також проводити внутрішні програми, адаптовані до потреб своїх посадових осіб. Наприклад, Податковий і митний департамент Естонії запровадив власний модуль з етики, адаптований до потреб податкових і митних службовців.

Час проведення тренінгу

Закони, правила, кодекси та очікування змінюються з часом, і можуть з'являтися нові форми порушень доброчесності та етичні дилеми. Регулярне оновлення правил і стандартів доброчесності може допомогти забезпечити наявність у державних службовців необхідних навичок, знань і можливостей для реагування.

Однак, зважаючи на всі теми, що розглядаються в публічному секторі, навчання приділяється обмежена кількість часу. Як показано на Рисунок 8.3, у період з 2010 по 2016 рік все більше урядів повідомили про 1-3-денні тренінги, при цьому помітно зменшилася кількість тих, хто пропонував 7-10 днів навчання. Враховуючи кількість тем і напрямів навчання, які мають пройти публічні службовці, час, виділений на навчання з питань доброчесності, може бути ще більш обмеженим.

Рисунок 8.3. Середня тривалість навчання на рік на одного працівника



Джерело: (OECD, 2016^[12]).

Регулярність проведення навчання з питань доброчесності для публічних службовців варіюється і залежить від загального розміру публічної служби, людських і фінансових ресурсів, виділених на розбудову потенціалу, а також від того, чи є навчання з питань доброчесності обов'язковим або добровільним, чи спрямоване воно на певні категорії публічних службовців, які наражаються на конкретні ризики. Навіть якщо ресурси, виділені на навчання з питань доброчесності, є обмеженими, уряди можуть скористатися сприятливими моментами для проведення такого навчання. До них відносяться періоди після реформ у сфері етики або законів про публічну службу, встановлення нових правил або функцій, а також зміни в загальних кодексах поведінки та/або у функціях «підвищеного ризику» (політичні призначенці, закупівлі, податкова, митна тощо) або секторах.

Обсяг навчання та методи, що використовуються для проведення навчання

Хоча зміст навчання залежить від контексту країни, щонайменше воно може включати модулі зі стандартів, правил і цінностей доброчесності, адміністративних процедур (таких як управління фінансами та публічні закупівлі), інструментів прозорості та підзвітності, а також заходів і засобів контролю для управління ризиками, пов'язаними з доброчесністю. Навчання також може охоплювати питання, що таке ризики для доброчесності та як їх виявляти; що таке етичні міркування та як застосовувати їх до абстрактних ідей; що таке етичні дилеми та як ними керувати.

Як для вступного тренінгу, так і для підвищення кваліфікації існує низка методів, які можуть допомогти у проведенні навчання з питань доброчесності (див. Таблиця 8.1, де перераховані основні напрямки навчання). Методи слід підбирати відповідно до цілей навчання, оскільки деякі методи можуть бути не найефективнішими залежно від обставин. Традиційні методи навчання, такі як лекції, а також модулі електронного навчання, курси та масові відкриті онлайн-курси, можуть використовуватися для передачі знань про конкретні стандарти доброчесності, правила та адміністративні процедури, які існують для забезпечення доброчесності в публічному секторі (наприклад, «навчання, засноване на правилах»). Наприклад, Управління з питань урядової етики США (OGE) використало першу з трьох сесій «навчання тренерів» масового відкритого онлайн-курсу (МВОК) для ознайомлення зі статутом і правилами обмежень щодо працевлаштування на державній службі після виходу на пенсію. Курс був доповнений ціннісно-орієнтованими сценаріями та вправами, які учасники мали виконати так, ніби вони зіткнулися з реальними етичними дилемами. Ціннісний тренінг зосереджується на виробленні ставлення та поведінки у відповідь на потенційні проблеми з доброчесністю, які виникатимуть під час виконання державними службовцями своїх обов'язків. Його можна проводити в більш інтерактивних формах, включаючи аналіз конкретних ситуацій, імітаційні ігри, карткові та настільні ігри, а також рольові ігри. Наприклад, в Австрії Федеральне міністерство внутрішніх справ використовує інтерактивну гру «Fit 4 Compliance - Find Your Values» («Відповідність вимогам – знайдіть свої цінності») для обговорення особистих цінностей і того, як цінності державної служби можуть допомогти державним службовцям у вирішенні складних ситуацій та етичних дилем. Такі інтерактивні та ситуаційні методи використовуються для того, щоб кинути виклик слухачам і дозволити їм поміркувати над ключовими дилемами, а також над наслідками відсутності або порушення доброчесності; після цього проводиться підбиття підсумків.

Таблиця 8.1. Основні методи навчання

Метод	Підхід	Опис
Лекція	На основі правил	Державним службовцям пропонуються лекційні курси зі стандартів доброчесності, правил та адміністративних процедур, щоб поглибити їхнє розуміння етичних концепцій та принципів публічної служби. Переважає це роблять тренери.
Модуль електронного навчання / онлайн-курс або масовий відкритий онлайн-курс	На основі правил	Публічним службовцям пропонуються онлайн-курси або модулі на онлайн-платформі чи веб-сайті з етичних стандартів, правил та адміністративних процедур, щоб поглибити їхнє розуміння етичних концепцій та принципів публічної служби. Переважає це роблять тренери.
Коучинг і менторство	Комбінований	Завдяки зворотному зв'язку та обговоренню з колегами молодші державні службовці отримують можливість співпрацювати зі старшим керівником, який є прикладом етичної поведінки, мотивуючи етичну поведінку та допомагаючи розвивати етичну свідомість, щоб передбачати та вирішувати дилеми.
Тематичні дослідження та обговорення етичної дилеми	Комбінований	На основі описаної ситуації чи сценарію або недидактичних матеріалів, таких як відео, державним службовцям пропонується визначити проблеми доброчесності та етики і обговорити, як їх вирішувати та уникати. Тренер виступає в ролі фасилітатора зі слухачами, обмінюючись думками та обговорюючи дилеми.
Імітаційна гра, рольова гра та сценарій	На основі цінностей	Державні службовці отримують сценарій, проблему, яку потрібно вирішити, або конкретну функцію, і їх просять виконати її так, ніби вони перебувають у реальній ситуації. Тренер виступає лише в ролі фасилітатора, а учасники виконують більшу частину роботи, діючи індуктивно.

Навчання на основі дилем є прикладом поєднання підходів, заснованих на правилах і цінностях, оскільки воно передбачає ситуації, коли немає очевидного вибору між різними доступними альтернативами. Наприклад, Агентство у справах державних службовців при уряді Фландрії пропонує державним службовцям тренінги з вирішення дилем; слухачам надаються практичні ситуації, в яких вони стикаються з етичною дилемою, не маючи чіткого шляху до її вирішення з дотриманням принципів доброчесності. Аналогічно, Офіс урядової етики у Сполучених Штатах пропонує очні тренінги з низкою сценаріїв, спрямованих на розвиток етичного мислення та обговорення етичних дилем (US Office of Government Ethics, 2016^[16]). Мета тренінгу з вирішення дилем полягає в тому, щоб показати, що такі ситуації неминучі, і підкреслити, що державні службовці повинні шукати підтримки, коли вони стикаються з такими ситуаціями (OECD, 2009^[2]). Крім того, тренінги з використанням дилем мають менший ризик бути сприйнятими як наївні або як просто формальна вимога; вони можуть принести більше користі, якщо будуть інтерактивними і дозволять учасникам зіткнутися з реалістичними ситуаціями, які формують особисту прихильність до доброчесності (Bazerman and Tenbrunsel, 2011^[17]). Таким чином, зосередження тренінгу на робочих ситуаціях державних службовців допомагає стимулювати моральну свідомість учасників, сприяє підвищенню рівня їхнього морального мислення та надає методи, які допоможуть покращити моральну якість їхніх дій.

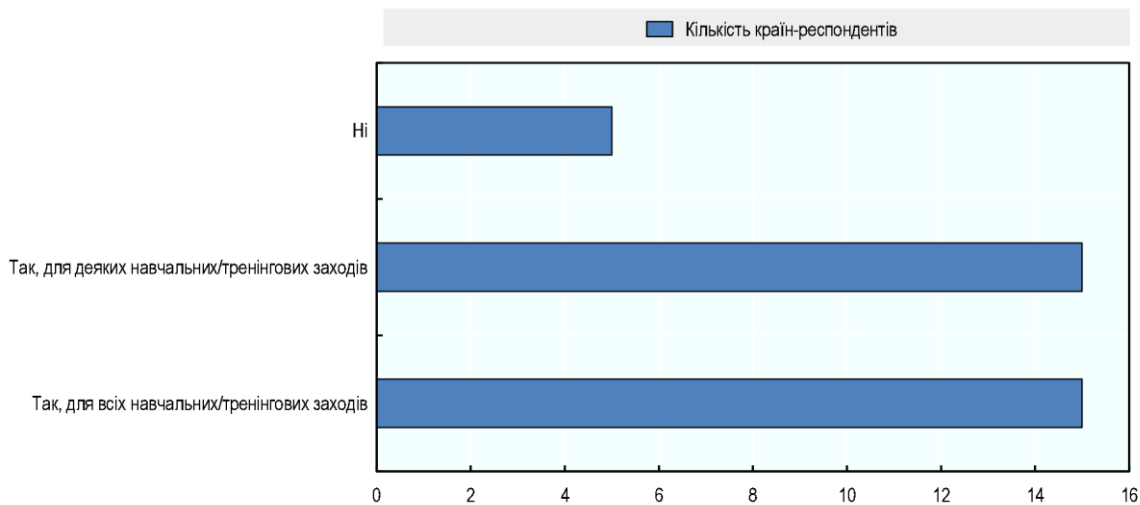
Координація суб'єктів навчання

Зміст навчальних програм з питань доброчесності може бути обмеженим, якщо вони розробляються виключно або органами з питань доброчесності, які не володіють ефективними методами викладання, або спеціалізованими навчальними закладами, які не мають спеціальних знань з питань доброчесності. Таким чином, залучення як експертів з питань доброчесності, так і спеціалістів з підготовки кадрів до розробки та впровадження навчання з питань доброчесності може сприяти застосуванню цілісного та релевантного підходу. Це також допомагає визначити правильну аудиторію для кожного типу тренінгу та націлити її на нього. У Канаді центральний орган, Секретаріат Ради казначейства, тісно співпрацює з Канадською школою державної служби над розробкою тренінгів з питань доброчесності для державних службовців. Нещодавно на основі цієї співпраці Канадська школа державної служби оновила вступний курс для державних службовців з питань цінностей та етики, який, як зазначалося вище, є частиною обов'язкової навчальної програми для новопризначених службовців. Цей курс також використовується федеральними відомствами для підвищення кваліфікації існуючих працівників, щоб забезпечити розуміння ними своїх обов'язків відповідно до Кодексу цінностей та етики для державного сектору (OECD, 2017^[10]). Аналогічним чином, у Німеччині Федеральне міністерство внутрішніх справ, будівництва та громад нещодавно розробило нову концепцію навчання з індивідуально розробленими модулями для різних цільових груп (управлінський персонал, працівники з особливо вразливими до корупції посадами, контактні особи з питань запобігання корупції, працівники, які працюють у підрозділах із запобігання корупції). Чітко визначено терміни, зміст та засоби навчання. Над його змістом працювали експерти у сфері запобігання корупції, внутрішнього аудиту, навчання та управління людськими ресурсами. Крім того, Міністерство та Федеральна академія державного управління спільно розробляють програму електронного навчання, беручи до уваги сучасні педагогічні ідеї та технічні тенденції.

Моніторинг та розвиток навчання

Як показано на Рисунок 8.4, більшість країн ОЕСР здійснюють моніторинг та оцінку якості всіх навчальних заходів, але, як правило, не вимірюють їхній вплив (Pearson, 2011^[18]). Це можна пояснити тим, що існує небагато методологій, які дозволяють вимірювати ефективність та організаційні зміни, що відбуваються в результаті навчання (Van Montfort, Beck and Twijnstra, 2013^[19]). Крім того, багато змінних, які можуть впливати на доброчесність публічних службовців, які брали участь у навчальних заходах, ускладнюють вимірювання результатів навчання (Pearson, 2011^[18]).

Рисунок 8.4. Країни ОЕСР, в яких запроваджено заходи з моніторингу та оцінки якості навчання



Джерело: OECD (2016^[12]).

Однією із загальновизнаних моделей оцінки тренінгу є «Модель чотирьох рівнів» Кіркпатріка (Kirkpatrick, 1994^[20]), яка складається з наступних рівнів:

- рівень 1 – *Реакція*, безпосередні враження учасників і тренерів, що вони думають і відчувають про тренінг
- рівень 2 – *Навчання*, розвиток знань, навичок і ставлення, отриманих в результаті тренінгу
- рівень 3 – *Поведінка*, ступінь покращення поведінки та спроможності, а також продемонстроване застосування нових знань у робочому середовищі
- рівень 4 – *Результати*, вплив на результати роботи; повернення інвестицій у навчання (Kirkpatrick, 1994^[20]).

Більшість методів оцінювання тренінгів з доброчесності зосереджені на «реакції» учасників на рівні 1 і не беруть до уваги рівні 2, 3 або 4 тренінгу. Щоб заповнити цю прогалину, громадські організації можуть виміряти зміни у поведінці за допомогою оцінювання до і після тренінгу у формі багатостороннього оцінювання, наприклад, 360-градусного оцінювання, разом з контрольною групою (McGivern and Bernthal, 2002^[21]). Такі оцінки можуть зібрати корисні дані про те, чи допомагає навчання з питань доброчесності організації досягти її цілей, а також обґрунтувати витрати на навчання та внести корективи до стратегії навчання з питань доброчесності.

Вимірювання рівня 4 «результати» вимагає оцінки потенційних змін порівняно з базовим рівнем, встановленим до початку навчальних заходів. У контексті доброчесності в публічних організаціях потенційними індикаторами можуть бути наступні:

- кількість випадків, коли публічні службовці зверталися за консультаціями з конкретних питань доброчесності (які можна обліковувати окремо), та результати таких звернень
- кількість повідомлень про потенційний конфлікт інтересів до відповідних органів влади та вжиті заходи щодо його пом'якшення
- уявлення про рівень доброчесності та відкритості організації
- кількість повідомлень від громадян та бізнесу про недоброчесну поведінку державних службовців при наданні публічних послуг
- рівень задоволеності громадян та бізнесу якістю послуг, що надаються державними службовцями.

Однак, проводячи оцінку 4-го рівня, громадські організації повинні пам'ятати, що неконтрольоване, не лабораторне середовище, в якому працюють громадські організації, ускладнює повну ізоляцію впливу конкретної програми. Тому найкраще відстежувати результати оцінювання протягом тривалого періоду, щоб виявити тенденції у впливі проведеного навчання з питань доброчесності.

8.2.3. Існують, добре відомі та доступні механізми керівництва та консультацій для послідовного застосування стандартів доброчесності у повсякденній роботі публічних службовців

Хоча відповідальність за доброчесність несуть усі публічні службовці, спеціальний орган чи підрозділ з питань доброчесності або окремих персонал може сприяти формуванню доброчесності (OECD, 2009^[21]). Інституціоналізація консультативно-дорадчої функції з питань доброчесності може набувати різних форм: у межах центрального органу влади, як у випадку з Австралією (див. нижче); через незалежний або напівнезалежний спеціалізований орган; або через підрозділи чи радників з питань доброчесності, інтегровані в галузеві міністерства. Прикладом незалежної консультативної функції може слугувати Франція, де НАТVP надає індивідуальні конфіденційні консультації за запитом найвищих виборних і невиборних посадових осіб, які підпадають під його компетенцію, а також надає рекомендації та підтримку їхнім установам, коли хтось із цих посадових осіб звертається з відповідним проханням. Прикладом створення спеціальних підрозділів, посадових осіб або радників з питань доброчесності в галузевих міністерствах може слугувати Польща, де в міністерствах та інших органах державної влади можуть призначатися радники з питань доброчесності. Їх роль полягає у наданні порад щодо вирішення етичних дилем і підтримці державних службовців у розумінні правил та етичних принципів державної служби. Крім того, радники з питань доброчесності допомагають керівництву поширювати знання про принципи та сприяють розвитку культури доброчесності в офісі.

Незалежно від інституційної структури, ключовими завданнями консультативної функції з питань доброчесності є надання консультацій щодо змісту на запит; надання консультацій з питань доброчесності щодо того, що є прийнятним у конкретних обставинах; та підготовка рекомендацій щодо того, якими мають бути керівні принципи організації з ключових питань доброчесності (OECD, 2009^[21]). Використання форм письмового спілкування - наприклад, поштою, електронною поштою або через онлайн-портал - для контакту з консультантами з питань доброчесності може сприяти чіткості відповіді та уникнути ризику неправильного тлумачення усних порад. Встановлення чітких процедур звернення до консультативного органу, включаючи контактні дані, години роботи та очікуваний час відповіді, може сприяти полегшенню доступу до нього. Крім того, визначення меж консультацій з питань доброчесності (наприклад, вони не обов'язково повинні дорівнювати юридичним висновкам) може захистити як консультантів з питань доброчесності, так і співробітників від зловживань або неправильного тлумачення таких консультацій. Особливу увагу слід приділяти дотриманню конфіденційності обміну інформацією між радником і публічними службовцями (наприклад, спеціальна та/або зашифрована адреса електронної пошти, обмежений доступ до певної платформи або веб-сторінки тощо). В Австралії Консультативна служба з питань етики при Австралійській комісії з питань публічної служби доступна для всіх публічних службовців. На веб-сайті чітко вказано, як працівники можуть отримати доступ до служби, зокрема електронною поштою та телефоном, а також визначено стандарти надання послуг і стандарти конфіденційності. На сайті також детально описано, на що працівники можуть і чого не можуть очікувати від консультативної служби з питань етики (Australian Public Service Commission, 2019^[22]).

Окрім консультацій, такі інструменти, як посібники у вигляді запитань і відповідей, можуть інформувати державних службовців про цінності та поведінку, а також про проблеми, які часто виникають. Крім того, консультативна функція може забезпечувати регулярне інформування про загальні висновки та тип рекомендацій і підтримки, що надаються державним службовцям. Це може здійснюватися за допомогою щорічного звіту про діяльність або шляхом публікації на веб-сайті

консультативно-дорадчого органу резюме або висновків, зроблених за результатами консультацій, запитаних за певний період, або з періодично виникаючих системних чи галузевих питань (наприклад, парламентська етика, державні закупівлі тощо).

На консультативно-дорадчу функцію з питань доброчесності також можуть бути покладені інші завдання з питань доброчесності, прозорості та відкритості. Як визначені координатори на робочому місці, радники з питань доброчесності можуть сприяти координації політики доброчесності та прозорості в межах своєї організації, а також у співпраці з іншими організаціями та спільно з іншими суб'єктами, що займаються питаннями доброчесності. З огляду на свою позицію, вони можуть надавати підтримку носіям ризиків в оцінці та управлінні ризиками в їхніх організаціях; поширювати інформацію та процедури, пов'язані з доброчесністю; а також розробляти спеціальні тренінги або заходи з підвищення обізнаності в конкретному контексті їхнього робочого місця. Наприклад, у Німеччині на контактних осіб з питань доброчесності покладено завдання інформувати співробітників щодо питань доброчесності та запобігання корупції (наприклад, шляхом проведення регулярних семінарів і презентацій), а також допомагати їм у навчанні. Маючи досвід роботи на тому ж робочому місці, що й колеги, яких вони консультують, і досконало знаючи стандарти публічної служби, політику доброчесності та обов'язки, вони можуть допомагати колегам у виконанні відповідних процедур звітування, а також самі можуть бути каналом для повідомлень (Вставка 8.2). Важливо, щоб ці органи не були відповідальними за проведення розслідувань або застосування санкцій, оскільки це може серйозно обмежити їхній доступ до публічних службовців, які мають проблеми з доброчесністю. Крім того, радники з питань доброчесності можуть також здійснювати нагляд і моніторинг впровадження цих політик і практик (наприклад, інформаційних кампаній, планів навчання з питань доброчесності, наявності письмових ресурсів і рекомендацій, даних, пов'язаних із питаннями і запитами щодо доброчесності, тощо), звітувати про це та нести відповідальність за результати (OECD, 2017^[23]).

Вставка 8.2. Радники з питань доброчесності у Франції

У Франції Закон «Про етику, права та обов'язки державних службовців», прийнятий у квітні 2016 року, та Декрет про його застосування, опублікований у квітні 2017 року, надали право кожному державному службовцю мати доступ до консультацій з питань доброчесності, а також передбачили призначення уповноважених з питань етики (*référént déontologue - референт-деонтолог*) у кожній державній організації. Уповноважені з питань етики консультують державних службовців з питань, які можуть виникнути у них під час виконання ними своїх обов'язків щодо дотримання принципів доброчесності. Ця вимога також поширилася на інші рівні влади, причому зростає тенденція до призначення офіцерів з питань етики в регіонах і великих містах Франції.

У травні 2019 року *референт-деонтолог* територіального центру управління державною службою метрополії Рона і Ліон опублікував свій перший звіт про діяльність, в якому висвітлив тенденції в наданні консультацій та рекомендацій державним службовцям. Наприклад, вказівки нагадують, у яких випадках можна займатися додатковою діяльністю і як діяти в таких випадках, а також про те, чому майбутня приватна функція може вплинути на функціонування колишньої організації та служб, якщо функції близькі до тих, які виконував державний службовець. Підбірка анонімних випадків додається до звіту. Варто зазначити, що цей співробітник з питань етики також виконує функції координатора з питань викривання в тій самій юрисдикції.

Джерело: Закон про етику та права та обов'язки державних службовців (20 квітня 2016 р.); Центр управління державною службою метрополії Рона і Ліон, *Перший звіт про діяльність спеціаліста з питань етики Центру управління державною службою метрополії Рона і Ліон, 2018 рік*, Ліон, <https://extranet.cdq69.fr/referent-deontologue>.

Рекомендується, щоб радники з питань доброчесності мали відповідний профіль, були навчені вислуховувати дилеми персоналу, подавати особистий приклад, не піддавалися частій ротації та вміли встановлювати довірливі стосунки з працівниками. Кілька навідних запитань допоможуть полегшити призначення відповідної особи на роль радника з питань доброчесності (OECD, 2009^[2]):

- Чи знає особа, якої поведінки від неї очікують?
- Чи діє особа доброчесно?
- Чи має особа чітко визначений обов'язок професійного розсуду? Зокрема, чи знають вони про свої обов'язки та права, коли чують про настільки серйозні форми правопорушень, що може виникнути етичний імператив і порушити їхню професійну розсудливість?
- Чи отримують вони достатню підтримку з боку підрозділу або мережі?

8.3. Виклики

Хоча виклики можуть відрізнятися залежно від національного контексту, найпоширеніші з них у кількох країнах включають наступні:

- підвищення зацікавленості за допомогою інноваційних та інтерактивних форматів навчання
- виділення часу та ресурсів для нарощування потенціалу та супроводу з питань доброчесності
- забезпечення ефективної координації між установами, відповідальними за навчання з питань доброчесності
- забезпечення чіткого розподілу обов'язків з питань доброчесності та уникнення зловживань порадами радників з питань доброчесності.

8.3.1. Підвищення зацікавленості за допомогою інноваційних та інтерактивних форматів навчання

Зміст і формат навчання з питань доброчесності мають важливе значення для формування зацікавленості. Наголос на дефінітивних аспектах, застарілих або однакових курсах, теоретичних підходах, а не практичному змісті може обмежити зацікавленість та участь у навчанні. Крім того, відсутність взаємодії, дискусій та експериментів, а також обмеженість зворотного зв'язку та оцінювання можуть погіршити якість і вплив змісту навчання, знизити зацікавленість і потенційну явку учасників.

Для того, щоб сприяти зацікавленості та участі, зміст і формати навчання повинні дозволяти учасникам ділитися своїм досвідом і конкретними ризиками, з якими вони стикаються на своєму робочому місці, діяти так, як у реальних ситуаціях, а також обговорювати і намагатися вирішити існуючі та повторювані дилеми. Це може призвести до розробки тренінгів для конкретних ризикованих функцій або секторів, як зазначалося вище, а також до використання різних форматів та інструментів.

Питання наявності та доступності навчального контенту можна вирішити за допомогою онлайн-платформ і рішень, які дозволяють публічним службовцям, які не можуть фізично долучитися до навчання, отримати доступ до курсів, практичних кейсів і форумів для обговорення етичних дилем і цих досліджень. Однак слід підкреслити, що онлайн-навчання не замінює інтерактивного особистого навчання, роздумів, дискусій чи досвіду.

8.3.2. Виділення часу та ресурсів на нарощування потенціалу та супроводу з питань доброчесності

Заходи з нарощування потенціалу потребують часу та ресурсів для координації дій учасників, розробки, впровадження та оцінки контенту, а також адаптації формату на основі зворотного зв'язку. Аналогічно, розповсюдження настанов і навчальних матеріалів, як онлайн, так і у вигляді плакатів, листівок, заставок, подкастів тощо, може ґрунтуватися на використанні існуючих каналів (веб-сайти, інтранет, електронна пошта, паперова комунікація), але також може потребувати розробки нових систем, таких як онлайн-платформи. Установи, відповідальні за впровадження навчальних і методичних матеріалів, повинні мати відповідні повноваження, а також фінансові та людські ресурси.

8.3.3. Забезпечення ефективної координації між установами, відповідальними за навчання з питань доброчесності

Розподіл функцій з нагляду, просування, координації та адміністрування можливостей для навчання в публічному секторі варіюється і може включати безліч суб'єктів. Відсутність координації між суб'єктами, відповідальними за навчання з питань доброчесності, може виникати через бажання «працювати ізольовано», що зумовлено різними інституційними культурами та структурами управління. Фрагментація навчання з питань доброчесності може призвести до розробки програм з різними цілями та методологіями, що призводить до різного тлумачення та пояснення цінностей та очікуваної поведінки в публічному секторі.

Координаційні функції - такі як призначення провідної організації або онлайн-платформи для всіх навчальних матеріалів для публічного сектору - та міжвідомча співпраця можуть забезпечити узгодженість та послідовність існуючих програм. Наприклад, призначена провідна організація з навчання з питань доброчесності може поширювати всі навчальні матеріали з питань доброчесності та забезпечувати їхню актуальність, оновлення та адаптацію до ризиків як на організаційному, так і на індивідуальному рівнях.

8.3.4. Забезпечення чіткого розподілу обов'язків з питань доброчесності та уникнення зловживань порадами радників з питань доброчесності

З роллю радника з питань доброчесності пов'язано кілька викликів:

- Функція радника з питань доброчесності може підірвати відчуття відповідальності інших суб'єктів в організації за забезпечення доброчесності
- Суперечливі вказівки, які можуть надаватися радником з питань доброчесності та вищим керівництвом організації.
- Випадки, коли особи зверталися за попередньою консультацією з питань доброчесності, можуть використовуватися ними у своїх майбутніх рішеннях, навіть якщо деталі ситуації можуть відрізнятись і, відповідно, призвести до надання іншої консультації.

Для вирішення цих проблем можна роз'яснити, що до консультантів з питань доброчесності можна звертатися, коли інші суб'єкти (наприклад, керівник або вище керівництво) не в змозі надати задовільну пораду, а також забезпечити, щоб їхні поради доводилися (за необхідності) до відома керівництва та менеджерів, щоб уникнути суперечливих рекомендацій для публічних службовців (OECD, 2009^[2]).

Бібліографія

- Australian Public Service Commission (2019), “Ethics advisory service charter”, [22]
<https://www.apsc.gov.au/ethics-advisory-service-service-charter> (accessed on 18 June 2019).
- Bazerman, M. and A. Tenbrunsel (2011), *Blind spots: Why We Fail to Do What’s Right and What to Do about It*, Princeton University Press, Princeton, [17]
<https://press.princeton.edu/titles/9390.html> (accessed on 24 January 2019).
- Bursztyn, L. et al. (2016), “Moral incentives in credit card debt repayment: Evidence from a field experiment”, *NBER Working Paper*, No. 201611, [7]
http://home.uchicago.edu/~bursztyn/Moral_Incentives_20161115.pdf.
- Gino, F. and C. Mogilner (2014), “Time, money, and morality”, *Psychological Science*, Vol. 25/2, [9]
<https://doi.org/10.1177/0956797613506438>.
- HATVP (2019), *Guide déontologique: Manuel à l’usage des responsables publics et des référents déontologues*, HATVP, Paris, [14]
https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2019/04/HATVP_guidedeontoWEB.pdf (accessed on 31 May 2019).
- HATVP (2019), *Rapport d’activité 2018*, HATVP, Paris, [13]
https://www.hatvp.fr/rapports_activite/rapport_2018/pdf/HATVP_RA2018.pdf (accessed on 31 May 2019).
- Kirkpatrick, D. (1994), *Evaluating Training Programs: The Four Levels*, Berrett-Koehler. [20]
- Mazar, N. and D. Ariely (2006), “Dishonesty in Everyday Life and Its Policy Implications”, *Source Journal of Public Policy & Marketing*, Vol. 25/1, pp. 117-126, [6]
<http://www.jstor.org/stable/30000530>.
- McGivern, M. and P. Bernthal (2002), “Measuring Training Impact”, *The Catalyst*, Vol. 32/1, [21]
<https://www.questia.com/magazine/1P3-331979131/measuring-training-impact> (accessed on 24 January 2020).
- OECD (2019), *OECD Integrity Review of Argentina: Achieving Systemic and Sustained Change*, [5]
 OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris,
<https://doi.org/10.1787/g2g98ec3-en>.
- OECD (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, [23]
https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en.
- OECD (2017), *Integrity in Customs: Taking Stock of Good Practices*, OECD, Paris, [3]
<https://www.oecd.org/gov/ethics/G20-integrity-in-customs-taking-stock-of-good-practices.pdf>
 (accessed on 6 May 2019).
- OECD (2017), *OECD Integrity Review of Mexico: Taking a Stronger Stance Against Corruption*, [10]
 OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris,
<https://doi.org/10.1787/9789264273207-en>.
- OECD (2017), *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD, Paris, [1]
<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435> (accessed on 24 January 2020).

- OECD (2017), *Skills for a High Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264280724-en>. [4]
- OECD (2016), "Country case: Integrity training in Germany", *Public Procurement Toolbox*, p. 1, <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/integrity-training-in-germany.pdf> (accessed on 31 May 2019). [15]
- OECD (2016), *Survey on Strategic Human Resources Management in Central / Federal Governments of OECD Countries*, OECD, Paris, https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=GOV_SHRM. [12]
- OECD (2009), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation (GOV/PGC/GF(2009)1)*, Conference Paper, OECD Global Forum on Public Governance, Paris, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1). [2]
- Pearson, J. (2011), "Training and beyond: Seeking better practices for capacity development", *OECD Development Co-operation Working Papers*, No. 1, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kqf1nsnj8tf-en>. [18]
- Pruckner, G. and R. Sausgruber (2013), "Honesty on the streets: A field study on newspaper purchasing", *Journal of the European Economic Association*, <https://doi.org/10.1111/jeea.12016>. [8]
- SBST (Social and Behavioural Sciences Team) (2015), *Social and Behavioral Sciences Team: Annual Report*, Executive Office of the President National Science and Technology Council, Washington, D.C., <https://sbst.gov/download/2015%20SBST%20Annual%20Report.pdf> (accessed on 17 June 2019). [11]
- US Office of Government Ethics (2016), *Library of Annual Training Scenarios*, <https://www.oge.gov/Web/OGEnsf/Education%20Resources%20for%20Federal%20Employees/BCFC70031753234685258049005094CE?opendocument> (accessed on 24 September 2019). [16]
- Van Montfort, A., L. Beck and A. Twijnstra (2013), "Can Integrity Be Taught in Public Organizations?", *Public Integrity*, Vol. 15/2, pp. 117-132, <https://doi.org/10.2753/PIN1099-9922150201>. [19]

9

Відкритість

У цій главі надається коментар до принципу відкритості, що міститься в Рекомендаціях Ради ОЕСР з питань доброчесності. Тут описано, як відкрита організаційна культура підтримує безпечне середовище, де працівники можуть обговорювати етичні дилеми, потенційні ситуації конфлікту інтересів та проблеми доброчесності. Визначено ключові важелі сприяння відкритості, зокрема, залучення працівників та їхня ідентифікація з цінностями доброчесності, а також чуйне, авторитетне та надійне керівництво. У главі також розглядаються основні елементи ефективної системи захисту викривачів, при цьому особлива увага приділяється забезпеченню наявності чітких правил, процедур і каналів для повідомлень про підозри у порушенні доброчесності. Крім того, у розділі обговорюється, як ієрархічна та формальна культура державної служби може підірвати відкритість, і розглядається, як розбудова потенціалу та виділення ресурсів є критично важливими для забезпечення відкритості. Також розглядаються проблеми, пов'язані з культурним сприйняттям викривачів, а також механізми конфіденційного та анонімного інформування.

9.1. Навіщо потрібна відкритість?

Комплексний підхід до публічної доброчесності включає заходи, спрямовані на сприяння відкритості, за якої публічні службовці почуваються в безпеці, активно виявляючи, порушуючи питання, занепокоєння чи ідеї, а також реагуючи на потенційні порушення публічної доброчесності. Побудова відкритої організаційної культури має три основні переваги: по-перше, вона може зміцнити довіру до організації; по-друге, вона може розвивати гордість за свою організацію і мотивацію, тим самим підвищуючи ефективність (Martins and Terblanche, 2003^[1]); по-третє, у відкритій організаційній культурі будь-хто може підняти питання, щоб вирішити їх до того, як вони стануть шкідливими для організації. Відкрита комунікація та відданість організаційним цінностям створюють безпечне та заохочувальне середовище, в якому працівники висловлюють свою думку та почуваються комфортно, вільно обговорюючи етичні дилеми, потенційний конфлікт інтересів та інші проблеми, пов'язані з доброчесністю.

Рекомендація ОЕСР з питань доброчесності в публічному секторі закликає «підтримувати відкриту організаційну культуру в публічному секторі, що реагує на проблеми доброчесності, зокрема, шляхом:

- a. Заохочення відкритої культури, в якій етичні дилеми, проблеми публічної доброчесності та помилки можуть вільно обговорюватися, за необхідності, з представниками працівників, а керівництво реагує на них і прагне надавати своєчасні поради та вирішувати відповідні питання;
- b. Забезпечення чітких правил та процедур повідомлення про підозри у порушенні стандартів доброчесності, а також забезпечення, відповідно до основоположних принципів національного законодавства, захисту у законодавстві та на практиці від усіх видів несправедливого поводження внаслідок добросовісного та обґрунтованого інформування про порушення;
- c. Забезпечення альтернативних каналів для повідомлення про підозри у порушенні стандартів доброчесності, включаючи, за необхідності, можливість конфіденційного повідомлення до органу, який має повноваження і можливості для проведення незалежного розслідування» (OECD, 2017^[2]).

9.2. Що таке відкритість?

У контексті публічної доброчесності, відкрита організаційна культура означає, що працівники, менеджери та керівники можуть регулярно вступати в діалог з метою підняття питань, занепокоєння або ідей та запобігання неправомірним діям, шахрайству або корупції (Detert and Edmondson, 2011^[3]; Morrison, 2014^[4]; Collins, 2012^[5]). Це доповнюється офіційними механізмами звітності, такими як повідомлення про порушення та інші внутрішні політики розкриття інформації, які дозволяють працівникам повідомляти про неправомірну поведінку через офіційний канал, коли таке порушення вже відбулося. Відкрита організаційна культура має такі допоміжні елементи: керівництво, яке швидко реагує і готове надавати своєчасні поради та вирішувати відповідні питання; та працівники, які не соромляться піднімати етичні питання (OECD, 2017^[2]). Досягнення цих двох елементів передбачає наступне:

- Публічні службовці ідентифікують себе з цінностями організації.
- Публічні службовці залучені та уповноважені захищати цінності на своєму робочому місці.
- Лідери та менеджери реагують на питання та проблеми, пов'язані з доброчесністю, заслуговують на довіру та є надійними.
- Створюються та підтримуються безпечні умови для висловлення запитань, занепокоєнь та ідей.

- Створені канали та механізми, які забезпечують повідомлення про неправомірну поведінку, її розслідування та належне покарання, а викривачі почуваються захищеними та не соромляться висловлювати занепокоєння.

9.2.1. Публічні службовці ідентифікують себе з цінностями організації

Ключовим елементом забезпечення відкритості є наявність державних службовців, які ідентифікують себе з метою організації, знають правила і процедури та розуміють, як вони реалізуються на практиці. Коли організаційні цінності та норми суперечать цінностям і нормам працівника, його відданість та залученість до роботи в організації, швидше за все, постраждає. З одного боку, якщо працівники дотримуються вищих стандартів, ніж організація, вони відчуватимуть конфлікт, що призведе до зниження їхньої відданості та небажання виступати проти потенційних правопорушень (Berry, 2004^[6]). З іншого боку, якщо особисті стандарти доброчесності працівника нижчі, ніж стандарти організації, то порушення доброчесності ризикують сприйматися як необхідна частина повсякденної рутини (Berry, 2004^[6]).

Конкретні практики, спрямовані на розвиток ідентифікації з цінностями, включають комунікацію правил і стандартів простою мовою (докладніше див. Главу 4) і працевлаштування на основі етичної відповідності (докладніше див. Главу 7). Організації також можуть забезпечити, щоб при працевлаштуванні нових співробітників навчання включало обговорення правил, стандартів і цінностей організації (докладніше див. Главу 8). Інші інструменти можуть включати систему нагород за доброчесність, за допомогою якої працівники можуть номінувати своїх колег на основі демонстрації ними цінностей організації Вставка 9.1^[7]).

Вставка 9.1. Нагороди державної служби у Великій Британії

Нагороди державної служби базуються на основних цінностях і стандартах державної служби Великої Британії та їхньому впровадженні. Номінації видатних команд або окремих осіб, які впровадили інновації, вразили та змінили світ на краще у своїй галузі за останні 12 місяців, розглядаються за наступними критеріями:

- *Просування або демонстрація основних цінностей та поведінки, викладених у Кодексі про державну службу* – Чи діяв номінант (де це доречно) доброчесно, чесно, об'єктивно та неупереджено?
- *Вимірювані вигоди* – Чи надає номінант докази того, що проект або програма має відчутний ефект?
- *Робота в партнерстві* – Чи запровадив номінант ефективні механізми спільної роботи, які об'єднують колег з різних команд, відділів або інших внутрішніх чи зовнішніх організацій?
- *Сталість* – Чи залишить описана ініціатива/практика довготривалу спадщину і чи може вона бути відтворена в уряді?
- *Інклюзивність* – Чи номінант був інклюзивним, залучаючи індивідуальні сильні сторони, таланти та досвід команд, а також враховував усі групи клієнтів, користувачів послуг, аудиторію чи зацікавлені сторони при розробці рішень?
- *Інноваційність* – Чи використовував номінант інноваційні підходи та найкраще застосовував наявні технології, що дозволило вийти за рамки звичайного бізнесу та принести реальну користь кінцевим користувачам?
- *Вплив* – Чи мав номінант вплив за межами своєї безпосередньої команди/бізнес-сфери/відділу?

Джерело: (HM Government, 2018^[7]).

Для формування ідентичності з цінностями організації Управління з питань викривачів у Нідерландах пропонує використовувати метод «спільного розповідання історій». Він передбачає, що лідери та менеджери ставлять запитання на кшталт: «Що для нас важливо, що ми цінуємо і чим пишаємося?». - і разом з працівниками розповідають про організацію, її історію, спільне майбутнє і про те, як вони хочуть його досягти. Основна ідея полягає в тому, що, ділячись історіями, кожен отримує більше розуміння існуючої культури. Це створює зв'язок і згуртованість між людьми та роботою і може сприяти створенню безпечного середовища в організації (Hoekstra, Talsma and Zweegers, 2017^[8]).

9.2.2. Публічні службовці залучені та уповноважені захищати цінності на своєму робочому місці

Працівник, до голосу якого прислухаються, з більшою ймовірністю відчуває себе залученим до конструктивного вирішення проблеми (Holland, Cooper and Sheehan, 2017^[9]; Beugré, 2010^[10]; LePine and Van Dyne, 1998^[11]). Залученість і відкритість також взаємно підтримують один одного, а відкрита організаційна культура сприяє підвищенню залученості. Дійсно, коли працівники бачать можливість щиро висловлювати свої проблеми та брати участь у прийнятті рішень, їхня залученість зростає (Beugré, 2010^[10]).

Існує низка інструментів для підвищення залученості працівників та розширення їхніх прав і можливостей. Наприклад, працівники, з якими керівники консультуються один на один, позитивно оцінюють свій особистий вплив на робоче середовище (Tangirala and Ramanujam, 2012^[12]). Це, в свою чергу, може вплинути на їхню готовність долучатися до роботи та висловлювати ідеї чи занепокоєння. Лідери також можуть практикувати «гнучкість», щоб створити для працівників ситуації та простір побуту на місці лідера, наприклад, змінити місце, де зазвичай сидять/стоять лідери (наприклад, посередині столу, а не на чолі), або порядок виступів, щоб забезпечити, щоб співробітники говорили першими, або щоб їм надавали час для виступу на зустрічах (Tilleard, 2018^[13]).

Механізми не повинні зосереджуватися виключно на покращенні взаємодії між керівниками та працівниками один на один. Керівники можуть розглянути можливість створення групових просторів для полегшення зворотного зв'язку, надаючи можливості для тих, хто не відчуває себе комфортно, говорячи тет-а-тет. Такі простори можуть мати форму регулярних зустрічей, на яких команда заздалегідь знає, що можна піднімати питання, проблеми та потенційні рішення, або спеціальних зустрічей, коли виникають конкретні проблеми. Керівники можуть подякувати і публічно визнати працівників, які висловлюються під час таких зустрічей, а також прийняти принаймні одну ідею або вирішити одну згадану проблему, продемонструвавши, що висловлювання має результати (Detert and Burris, 2016^[14]). Інші варіанти можуть включати використання онлайн-інструментів для з'ясування зворотного зв'язку, таких як процес ThinkGroup, розроблений британською командою Behavioural Insights Team (Вставка 9.2).

Вставка 9.2. Поведінкові дослідження для розширення прав і можливостей працівників на колективному рівні у Великій Британії

У Великій Британії Команда аналізу поведінки (BIT) розробила процес «ThinkGroup», коли учасники мовчки (але не анонімно) роблять записи у спільний онлайн-документ одночасно. BIT запровадила цей інструмент для того, щоб учасники могли взаємодіяти і розвивати власний хід думок, щоб зробити мозковий штурм більш ефективним (Hallsworth et al., 2018^[15]).

В онлайн-документі учасники можуть обирати ідеї, які вони хочуть розвинути або на які вони хочуть відповісти, спираючись на внесок інших учасників. Цей інструмент є корисною альтернативою або доповненням до традиційних особистих обговорень під час мозкового штурму. Під час традиційного колективного мозкового штурму увага групи зосереджується на одній ідеї за раз, що заважає учасникам розвивати власний хід думок щодо різних аспектів дискусії.

Такий інструмент також може підвищити відкритість в організації, дозволяючи співробітникам ділитися ідеями або проблемами. Як менш конфронтаційна і менш пряма форма обміну думками, використання онлайн-документів може здаватися менш залякуючим і давати учасникам час для належного формулювання ідей і занепокоєнь.

Джерело: (Hallsworth et al., 2018^[15]).

Іншим можливим інструментом є обрання «Чемпіонів відкритості», які б консультували персонал щодо заходів з покращення робочих процесів, добробуту та загальної відкритості. Чемпіони могли б відповідати за забезпечення зворотного зв'язку з певних питань або бути призначеними за певні підрозділи чи дирекції. Їхнє завдання полягало б у визначенні ключових «гарячих точок» в організації, які потребують змін, або там, де існують хороші практики підтримки відкритості.

9.2.3. Лідери та менеджери реагують на питання та проблеми, пов'язані з доброчесністю, заслуговують на довіру та є надійними

Готовність працівників висловлюватись позитивно пов'язана зі сприйняттям того, що менеджери та керівники є трансформаційними та етичними лідерами (Avey, Wernsing and Palanski, 2012^[16]; Detert and Burris, 2007^[17]; Walumbwa and Schaubroeck, 2009^[18]). Існує низка інструментів, які допомагають лідерам демонструвати свою відданість принципам доброчесності, зокрема, системи відбору та оцінювання, які передбачають доброчесність, рольове моделювання, інформування про доброчесність, заохочення за належну поведінку та покарання за неналежну поведінку (докладніше див. Главу 6). Можна розробити інші інструменти, такі як керівні принципи, які допоможуть керівникам вжити конкретних заходів для створення відкритого робочого місця (Вставка 9.3).

Вставка 9.3. Посібник для керівників щодо зміцнення відкритого робочого середовища: позитивні та продуктивні робочі місця в Новому Південному Уельсі, Австралія

Визнаючи вплив, який поведінка керівників може мати на організаційну культуру, ставлення та поведінку працівників, Комісія з питань державної служби пропонує «Керівні принципи створення позитивного та продуктивного робочого місця» з конкретними діями на рівні керівництва, серед яких є такі:

- Переконатися, що лідери розуміють важливість цінностей та організаційної культури для досягнення результатів.
- Вимагати від лідерів зразкової поведінки.
- Забезпечити, щоб лідери впроваджували цінності організації у своїх сферах відповідальності.
- Обговорювати поведінку та прийнятні стандарти етики та поведінки на регулярних зустрічах команди.
- Очікувати, що лідери та менеджери будуть уважними до будь-яких ознак або повідомлень про неправомірну поведінку та вживатимуть швидких, неформальних і непомітних заходів, щоб привернути до неї увагу людини.
- Очікувати, що лідери та менеджери будуть ставитися до скарг як до потенційних симптомів системних проблем, а не розглядати їх як тягар або свідчення відсутності лояльності на робочому місці.
- Забезпечувати розвиток менеджерів у проведенні шанобливих розмов, управлінні конфліктами на робочому місці, наданні конструктивного зворотного зв'язку щодо виконання роботи та відвертому обговоренні з працівниками нерозумної поведінки.
- Використовувати вправи на основі сценаріїв для стимулювання дискусій між працівниками та керівниками щодо очікуваних стандартів поведінки та організаційної культури.
- Сприяти розумінню різноманітності та інклюзивності, що ґрунтується на допомозі всім людям брати участь у робочому процесі та робити цінний внесок у групу.
- Очікувати, що менеджери, які спостерігають або чують про неправомірну поведінку, діятимуть швидко і справедливо. Вони повинні провести конфіденційну, чітку і пряму розмову з особою (особами) про поведінку, її вплив на інших, очікувані стандарти поведінки, необхідність її припинення, а також про те, як організація може допомогти людині змінити свою поведінку.

Джерело: (NSW Government, 2019^[19]).

Хоча лідери, які «говорять на словах», мають вирішальне значення для зміцнення довіри, керівники, які демонструють відвертість у відносинах зі своїми підлеглими, також можуть сприяти зміцненню довіри до себе та свого керівництва. Іншими словами, менеджери, які говорять зі своїм керівництвом про проблеми, озвучені працівниками, демонструють, що їм можна довіряти (Knight, 2014^[20]; Detert and Burris, 2016^[14]). Дійсно, готовність керівника «просувати проблеми вгору по ланцюжку» підвищує готовність працівників звертатися до керівника в першу чергу (Knight, 2014^[20]). Хоча менеджери та лідери можуть скористатися можливістю підняти питання зі своїм керівництвом перед працівниками, бувають випадки, коли це неможливо. Лідери та менеджери можуть проінформувати працівників про те, що вони обговорювали і які подальші кроки (якщо такі є) необхідні. Це має три основні переваги: i) демонструє працівникам, що менеджери готові говорити від їхнього імені; ii) розширює уявлення працівників про бар'єри, з якими стикаються лідери; iii) інформує працівників про прогрес, тим самим усуваючи відчуття марності їхніх зусиль (Detert and Burris, 2016^[14]).

9.2.4. Створюються та підтримуються безпечні умови для висловлення запитань, занепокоєнь та ідей

«Психологічна безпека» або безпечне середовище є базовою умовою відкритості в організації (Liang, Farh and Farh, 2012^[21]). Приймаючи рішення про те, чи висловлюватись, працівники спочатку оцінюють, чи безпечно це робити (Dutton et al., 2002^[22]). Дійсно, ключовим стримуючим фактором для відкритої організаційної культури є середовище, в якому працівники бояться, що їхні ідеї, думки та спостереження будуть відкинуті, або, що ще більш тривожно, що висловлювання призведе до покарань.

Існує низка практичних способів створити та підтримувати безпечне середовище. Наприклад, лідери та менеджери можуть визнавати помилки і перетворювати негатив на уроки, які можна використати в майбутніх проектах. Публічне обговорення того, що пішло не так і що можна зробити по-іншому, може зміцнити сміливість працівників звертатися за порадою. По суті, лідери та менеджери повинні бути відкритими до пропозицій і послідовно заохочувати різні погляди, а також не мститися, коли їхні власні погляди опиняються під загрозою (Saunders et al., 1992^[23]).

Інші варіанти включають вихід за рамки політики «відкритих дверей» і спілкування з працівниками в менш формальній обстановці, наприклад, за кавою або обідом. Практика показує, що політика «відкритих дверей» рідко досягає бажаного ефекту - більшої відкритості, оскільки вона все одно посилює динаміку влади, яку важко подолати (Detert and Treviño, 2010^[24]). Інші підходи включають в себе підвищення доступності лідерів для працівників на всіх рівнях. Наприклад, у штаті Вікторія, Австралія, команда з інновацій у державному секторі пілотувала програму «зворотного наставництва»: старші керівники були підібрані з більшою кількістю молодших співробітників з метою навчання у них і сприйняття різних точок зору. Іншим рішенням є впровадження процесів 360-градусного зворотного зв'язку, які дозволяють працівникам надавати відгуки про своїх керівників, а також про керівників на рівні пропуску (тобто про керівників на два-три рівні вище). Ця інформація може допомогти організації визначити ланки висхідного комунікаційного ланцюга, які потребують ремонту, і відповідно спрямувати ресурси на навчання (Detert and Treviño, 2010^[24]).

9.2.5. Створені канали та механізми, які забезпечують повідомлення про неправомірну поведінку, її розслідування та належне покарання, а викривачі почуваяться захищеними та не соромляться висловлювати занепокоєння

Навіть у дуже відкритих організаціях державні службовці можуть стикатися з ситуаціями, коли вони не відчують себе впевнено, повідомляючи про порушення доброчесності своєму керівнику. Тому створення чіткої та всеохоплюючої системи захисту викривачів є критично важливим компонентом відкритої організаційної культури. Надійна система захисту викривачів починається з чіткої та ефективної комунікації. Інформування як роботодавців, так і працівників про їхні права та обов'язки, а також доступні їм ресурси має вирішальне значення для створення атмосфери довіри, професіоналізму та колегіальності, яка підтримує доброчесність.

Нижче наведено основні компоненти політики захисту викривачів, які організації державного сектору повинні прагнути запровадити для зміцнення відкритої організаційної культури:

- чіткі канали повідомлень
- заборона формальних та неформальних санкцій, пов'язаних з роботою
- чіткі види гарантованого захисту
- ефективний розгляд та розслідування скарг
- заходи з підвищення обізнаності.

Чіткі канали повідомлення

Чітке визначення каналів розкриття інформації допомагає полегшити процес повідомлення, оскільки в іншому випадку викривачі можуть не довіряти системі або відчувати себе некомфортно, повідомляючи про порушення. Канали повідомлення, як правило, включають внутрішнє розкриття інформації, зовнішнє розкриття інформації уповноваженому органу та зовнішнє розкриття інформації громадськості або засобам масової інформації (OECD, 2016^[25]).

Надання доступу до внутрішніх і зовнішніх каналів створює сприятливе середовище для звітування. Внутрішнє розкриття інформації заохочується для зміцнення відкритої організаційної культури; воно надає відповідну інформацію відповідальним функціям і сприяє швидкому та ефективному вирішенню справ або проблем. Однак, залежно від ситуації, викривачі можуть віддати перевагу зовнішньому повідомленню. Вимога про те, що повідомлення мають бути зроблені спочатку всередині організації, може перешкодити людям висловлювати занепокоєння або повідомляти про неправомірну поведінку.

Щоб уникнути заплутаних процедур, процес розкриття повинен супроводжуватися поясненням кроків і процедур, яких слід дотримуватися, щоб викривачі були добре поінформовані не лише про те, кому повідомляти, а й про потенційні наслідки розкриття. Наприклад, Управління з питань викривачів у Нідерландах розробило керівництво, яке роз'яснює та полегшує як розробку процедур повідомлення, так і їх реалізацію (Вставка 9.4) (Whistleblowers Authority, 2017^[26]).

Вставка 9.4. Огляд процедур звітування про викривання в Нідерландах

У Нідерландах, відповідно до Закону про повноваження викривачів (2016), звітність здійснюється за багаторівневим підходом:

Внутрішнє розкриття інформації

На рівні організації обґрунтування полягає в тому, що кожна організація повинна мати можливість спочатку самостійно вирішити проблему зловживань. Викривачам має бути надано один із трьох способів повідомити про ймовірні правопорушення та неправомірну поведінку:

1. своєму керівнику або вищому керівнику
2. до спеціального центру повідомлень, створеного в організації
3. конфіденційному консультанту.

Зовнішнє звітування

Після внутрішнього звіту дозволяється подавати зовнішній, за винятком чітко визначених обставин, коли працівник не може подати внутрішній звіт, а тому повинен звітувати безпосередньо назовні. Ці обставини мають бути чітко визначені (наприклад, залучення керівництва, не внутрішнє звітування і т.д.).

У деяких випадках існують постійні центри зовнішньої звітності, такі як інспекційні служби або наглядові органи (наприклад, Інспекція [Inspectie SZW], Служба фіскальної розвідки та розслідувань [FIOD] та Департамент внутрішніх розслідувань Національної поліції [Rijksrecherche]). У деяких секторах обов'язковим є негайне повідомлення про інциденти. Наприклад, фінансові установи повинні повідомляти про інциденти в De Nederlandsche Bank (DNB) і Нідерландське управління з фінансових ринків (AFM), а заклади охорони здоров'я - в Інспекцію з охорони здоров'я.

Звітування до Органу з питань викривачів

За відсутності відповідного зовнішнього центру звітності, викривачі можуть подати зовнішній звіт до Агенції з питань викривачів.

Цей підхід підкріплений детальним описом шляхів та наслідків, а також альтернативних каналів, якщо викривачі стикаються з винятковими ситуаціями. Крім того, Уповноважений орган з питань викривачів виконує консультативну функцію та має спеціальний відділ для орієнтації, технічної та психологічної підтримки та консультування викривачів.

Джерело: (Whistleblowers Authority, 2017^[26]).

Хоча інституційні механізми системи захисту викривачів залежать від контексту країни, деякі країни використовують зовнішній орган з визначеними повноваженнями і достатніми ресурсами та можливостями для отримання скарг і проведення незалежних розслідувань повідомлень про неправомірну поведінку. У Канаді за розслідування та вирішення скарг відповідає Офіс Уповноваженого з питань доброчесності публічного сектору (PSIC). PSIC є незалежним органом, який звітує, зокрема про свої розслідування, лише перед Парламентом; маючи юрисдикцію майже над усіма федеральними урядовими організаціями, він є безпосередньо доступним для канадських федеральних державних службовців для отримання вказівок або розкриття інформації (Sulzner, 2009^[27]). Підсумки справ, розслідуваних офісом Уповноваженого, а потім переданих на розгляд Парламенту, оприлюднюються на його веб-сайті (PSIC, 2018^[28]).

Заборона формальних та неформальних санкцій, пов'язаних з роботою

Відсутність ефективного захисту для викривачів може створити дилему, оскільки від працівників часто очікують, що вони повідомлятимуть про правопорушення, але це може наразити їх на небезпеку помсти. Переслідування за викриття зазвичай набуває форми дисциплінарних стягнень або утисків на робочому місці. Тому захист викривачів має забезпечувати комплексний захист від дискримінаційних або репресивних дій персоналу, а також від інших видів поведінки, таких як ізоляція, ворожість та будь-які форми утисків з боку керівників та колег. Зокрема, це може включати захист від звільнення, відсторонення від роботи або пониження в посаді; переведення на іншу роботу; скорочення заробітної плати, пільг, освіти або навчання; а також медичне тестування або обстеження (OECD, 2016^[25]).

Чіткі види гарантованого захисту

Якщо викривач зазнав репресій після розкриття неправомірних дій, надання чіткої інформації про наявні заходи та засоби правового захисту може додатково заохотити потенційних викривачів до викриттів. Комплексна система захисту викривачів включає конкретні засоби правового захисту та охоплює всі прямі, непрямі та майбутні наслідки репресій. Засоби захисту варіюються від повернення на роботу після несправедливого звільнення, переведення на іншу роботу або компенсації до відшкодування збитків, якщо було завдано шкоди, яку неможливо виправити за допомогою судових заборон, наприклад, складнощі з пошуком нової роботи або неможливість її знайти. Такі засоби правового захисту можуть враховувати не лише втрачену заробітну плату, але й компенсацію за страждання (Banisar, 2011^[29]).

Захист конфіденційності публічних службовців, які звітують у межах своєї організації або за її межами перед правоохоронними органами, засобами масової інформації чи організаціями громадянського суспільства, також має важливе значення (OECD, 2017^[30]). У Сполучених Штатах система захисту викривачів забороняє розголошення інформації, що ідентифікує особу викривача у федеральному секторі, без його згоди, за винятком випадків, коли Офіс спеціального радника (OSC) вирішує, що це необхідно через неминучу загрозу здоров'ю або безпеці суспільства. У цих випадках викривача повідомляють заздалегідь. Система захисту викривачів в Австралії дозволяє анонімність як один з трьох варіантів повідомлення про розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам (OECD, 2016^[25]).

Ефективний розгляд та розслідування скарг

Законодавче закріплення та впровадження чітких процедур розслідування і своєчасне реагування на повідомлення зміцнюють довіру до механізмів. Реагування керівництва на індивідуальні повідомлення є першим кроком, що забезпечує вирішення проблеми та покарання винних у неправомірних діях чи правопорушеннях, якщо вони встановлені. Крім того, в динаміці організаційного навчання, коли керівники отримують кілька скарг щодо схожих ситуацій, їхня загальна реакція, спрямована на адаптацію наявної системи чи процесу, сигналізує про вплив повідомлень і зміцнює відкриту організаційну культуру на робочому місці. У своєму річному звіті за 2017-18 рр. канадський PSIC підкреслив такий системний підхід у трьох випадках правопорушень, зосередивши увагу на умовах праці канадських федеральних службовців та на відповідальності за забезпечення їм безпечного робочого середовища (PSIC, 2018^[31]).

Як зазначалося вище, окрім відповідей, наданих менеджерами та керівниками, публікація кількості та характеру випадків сприяє підвищенню прозорості та довіри до системи звітності. Органи та підрозділи, які мають намір оприлюднити таку інформацію, можуть вжити низку заходів. Наприклад, Офіс спеціального радника США публікує щорічні звіти про свою діяльність, в яких детально описує кількість викриттів, кількість розпочатих розслідувань та осіб, яким вони були передані, а також

стилий опис справ із зазначенням результатів розслідувань. Ці звіти також включають аналіз системних проблем і відповідні заходи реагування, а також час обробки та кількість розглянутих і закритих викриттів, з порівняльними даними за попередні фінансові роки (US Office of Special Counsel, 2018^[32]). Публікація цієї інформації підкреслює цінність висловлення занепокоєння на робочому місці та зміцнює впевненість у тому, що повідомлення розслідуються, а неправомірне поведінка усувається, що, своєю чергою, зміцнює довіру до всієї системи звітування та розгляду скарг.

Заходи з підвищення обізнаності

Чітка та всеохоплююча система захисту викривачів також передбачає підвищення обізнаності про канали та засоби захисту. Зусилля, спрямовані на підвищення обізнаності шляхом проведення кампаній або тренінгів щодо наявних видів захисту та чинних положень про запобігання переслідуванню, можуть переконати працівників у тому, що розкриття інформації вітається і є частиною їхнього професійного обов'язку. Деякі країни, наприклад, Словачька Республіка, включили питання захисту викривачів у навчальні програми з етики, встановивши тісний зв'язок між захистом суспільних інтересів і доброчесністю. Аналогічним чином, Закон про повідомлення та боротьбу з дискримінацією і переслідуванням федеральних службовців у Сполучених Штатах вимагає, щоб агентства щорічно повідомляли федеральних службовців і двічі на рік проводили для них навчання щодо їхніх прав, передбачених законами про дискримінацію на робочому місці та про захист викривачів.

9.3. Виклики

Хоча виклики можуть відрізнятися залежно від місцевого та національного контексту, в якому працюють організації, є кілька загальних, які можуть заважати урядам ефективно впроваджувати відкриту організаційну культуру. Найважливіші з них, розглянуті нижче, є наступними:

- подолання ієрархічної, формальної культури державної служби
- розбудова потенціалу та виділення ресурсів
- забезпечення всебічного та чіткого захисту
- подолання негативних конотацій, пов'язаних із викриванням
- створення безпечного середовища за допомогою конфіденційних або анонімних повідомлень.

9.3.1. Подолання ієрархічної, формальної культури державної служби

Основною рисою багатьох урядів є ієрархічна та формальна культура, яка діє на основі «поваги до вищого керівництва» (Mulgan, 2000^[33]). Існують різні ланцюги підпорядкування, з лініями повноважень і підзвітності для забезпечення ефективного вироблення політики та надання послуг. Мета ієрархії подвійна: забезпечити більшу чіткість і надати більше повноважень для санкціонування (Jarvis, 2014^[34]). Однак ієрархія може мати негативний вплив на відкритість.

Вирішення цієї проблеми в рамках формальної структури є складним завданням і вимагає від кожного рівня вжиття заходів, спрямованих на підвищення відкритості. Необхідність для лідерів діяти відповідно до цінностей організації, як зазначено в Розділі 9.2.3, неможливо переоцінити в ієрархічних організаціях. Однак основна увага в такому середовищі має бути зосереджена на безпосередній команді, де керівники вживають заходів для залучення та розширення прав і можливостей своїх співробітників, а також забезпечення безпечного середовища. Практичні заходи можуть включати проведення регулярних зустрічей команди для обговорення проблем, організацію

неформальних заходів, розміщення на робочому місці скриньок для збору скарг, відгуків та ідей, а також забезпечення механізмів регулярного зворотного зв'язку для працівників. Керівники також можуть запровадити практику доведення проблем до вищого керівництва та інформування працівників про результати, як це описано в Розділі 9.2.3. Регулярні відкриті дискусії та зворотний зв'язок також можуть зменшити розрив, який ієрархічний формалізм може створити між лідерами, менеджерами та їхніми працівниками.

9.3.2. Розбудова потенціалу та виділення ресурсів

Брак спроможності та ресурсів часто є основною причиною повільної або обмеженої реалізації встановлених каналів і рамок. Це, у свою чергу, може призвести до того, що люди почнуть вважати, що їхні скарги чи повідомлення не будуть розглянуті, що спричинить додаткову втрату довіри до системи. Більше того, брак ресурсів, рекомендацій та знань про те, як створити відкрите та безпечне середовище, може призвести до ще більшої втрати довіри та мовчання працівників.

Організації можуть зміцнити як відкриту організаційну культуру, так і ефективну систему захисту викривачів, виділяючи людські та фінансові ресурси на ці аспекти. Можливості для розбудови потенціалу є додатковим елементом, який допоможе керівникам краще зрозуміти та поширити відкриту культуру в колективі, а також підвищити ефективність систем захисту викривачів, підтримуючи та надаючи спеціалізованим працівникам сучасні знання та інструменти (докладніше див. Главу 8).

9.3.3. Забезпечення всебічного та чіткого захисту

Хоча більшість країн ОЕСР створили механізми захисту викривачів, положення різних законодавчих актів залишаються нормою. Це може призвести до менш комплексного захисту, з різними суб'єктами, процедурами розкриття інформації та різними засобами правового захисту. Крім того, такі закони не завжди охоплюють повідомлення про всі форми неправомірної поведінки. Чіткі та всеохоплюючі закони про захист викривачів можуть прояснити процеси розкриття інформації та засоби правового захисту для жертв переслідувань (OECD, 2016^[25]).

Відсутність стандартизованих процедур також може ускладнити повідомлення про неправомірні дії, а самі повідомлення можуть оцінюватися різними державними організаціями неоднаково. Встановлення чітких процедур і каналів, практичних рекомендацій та стандартизації практики передачі повідомлень до судових органів є важливим для забезпечення послідовного та ефективного захисту викривачів, так само як і координація між механізмами виявлення та подання повідомлень для уникнення накладок або дублювання.

9.3.4. Подолання негативних конотацій, пов'язаних із викриванням

Терміни «викриття» або «викривачі» можуть асоціюватися з доносами або нелояльністю до організації чи країни. Подолання такого сприйняття має важливе значення для заохочення державних службовців, які мають занепокоєння або інформацію, повідомляти про них. Деякі країни вирішили використовувати термін, який більше відповідає культурі та ролі викривачів. Наприклад, у голландській мові використовується термін «klokkenuider» («дзвонар»), який нагадує про тих, хто в минулому дзвонив у дзвін, щоб повідомити про небезпеку, що насувається на громаду.

Кампанії з підвищення обізнаності можуть також підкреслити роль викривачів у захисті суспільних інтересів. Такі кампанії можуть змінити негативне сприйняття, як всередині, так і поза межами громадських організацій, про те, що викриття корупції є проявом нелояльності до організації. Наприклад, Комісія з питань державної служби Великої Британії включила в інструкції для персоналу заяву, яка запевняє співробітників у тому, що висловлювати занепокоєння безпечно. У провінції Альберта, Канада, Комісія з питань суспільних інтересів розробила серію плакатів і розповсюдила

їх серед державних установ. На плакатах зображені такі заклики, як «Змініть ситуацію, зателефонувавши. Стань героєм заради суспільних інтересів Альберти».

Розширюючи ці комунікаційні зусилля назовні, можна покращити сприйняття громадськістю викривачів як важливих захисників суспільних інтересів. Наприклад, у Великій Британії розуміння громадськістю терміну «викривач» значно змінилося після ухвалення Закону про розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам у 1998 році (Вставка 9.5) (OECD, 2016^[25]).

Вставка 9.5. Зміна культурних конотацій понять «викривач» та «викриття» у Великій Британії

У рамках дослідницького проекту у Великій Британії на замовлення організації Public Concern at Work з Кардіффського університету було проаналізовано національні газетні публікації про викриття та викривачів за період з 1 січня 1997 року по 31 грудня 2009 року. Це включає період безпосередньо перед запровадженням Закону про розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам і дозволяє простежити, як змінилася культура викривання з того часу. Дослідження показало, що викривачі в переважній більшості представлені в ЗМІ в позитивному світлі. Більше половини (54%) газетних статей представляли викривачів у позитивному світлі, і лише 5% статей були негативними. Решта (41%) були нейтральними.

Джерело: (Public Concern at Work, 2010^[35]).

9.3.5. Створення безпечного середовища за допомогою конфіденційних або анонімних повідомлень

Хоча системи захисту викривачів повинні забезпечувати конфіденційність особи викривача, існує кілька проблем, пов'язаних із цим. По-перше, особу викривача можна вивести з повідомлення або описаних обставин, особливо в малих організаціях або невеликих країнах, що ускладнює забезпечення належного захисту. Дисциплінарні положення щодо порушення вимог конфіденційності можуть допомогти вирішити цю проблему. Наприклад, у Кореї розголошення особи викривача (або інформації, що допомагає його ідентифікувати) може каратися трирічним тюремним ув'язненням або штрафом у розмірі 30 мільйонів корейських вон.

По-друге, у випадках, коли анонімні повідомлення дозволені, можуть виникнути проблеми з перевіркою інформації, наданої заявником, або притягненням його до відповідальності за неправдиві твердження. Щоб збалансувати цю проблему, Міністерство юстиції Австрії створило онлайн-портал для повідомлень, який дозволяє здійснювати зашифровані анонімні повідомлення, а також подальші дії та зворотний зв'язок через систему нумерації справ (OECD, 2017^[30]).

Бібліографія

- Avey, J., T. Wernsing and M. Palanski (2012), “Exploring the Process of Ethical Leadership: The Mediating Role of Employee Voice and Psychological Ownership”, *Journal of Business Ethics*, Vol. 107/1, pp. 21-34, <https://doi.org/10.1007/s10551-012-1298-2>. [16]
- Banisar, D. (2011), *Whistleblowing: International Standards and Developments*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1753180 (accessed on 4 February 2019). [29]
- Berry, B. (2004), “Organizational Culture: A Framework and Strategies for Facilitating Employee Whistleblowing”, *Employee Responsibilities and Rights Journal*, Vol. 16/1, pp. 1-11, <https://doi.org/10.1023/b:errj.0000017516.40437.b1>. [6]
- Beugré, C. (2010), “Organizational conditions fostering employee engagement: the role of “voice””, in Albrecht, S. (ed.), *Handbook of Employee Engagement: Perspectives, Issues, Research and Practice*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, <https://doi.org/10.4337/9781849806374.00021>. [10]
- Collins, D. (2012), *Business Ethics: How to design and manage ethical organisations*, John Wiley & Sons, Inc., <https://www.wiley.com/college/sc/collins/> (accessed on 24 January 2020). [5]
- Detert, J. and E. Burris (2016), *Can your employees really speak freely?*, <https://hbr.org/2016/01/can-your-employees-really-speak-freely> (accessed on 24 January 2020). [14]
- Detert, J. and E. Burris (2007), “Leadership behavior and employee voice: Is the door really open?”, *Academy of Management Journal*, Vol. 50/4, pp. 869-884, <https://doi.org/10.2307/20159894>. [17]
- Detert, J. and A. Edmondson (2011), “Implicit voice theories: Taken-for-granted rules of self-censorship at work”, *The Academy of Management Journal*, Vol. 54/3, pp. 461-488. [3]
- Detert, J. and L. Treviño (2010), “Speaking Up to Higher-Ups: How Supervisors and Skip-Level Leaders Influence Employee Voice”, *Organization Science*, Vol. 21/1, pp. 249-270, <https://doi.org/10.1287/orsc.1080.0405>. [24]
- Dutton, J. et al. (2002), “Red light, green light: Making sense of the organizational context for issue selling”, *Organization Science*, Vol. 13/4, <http://webuser.bus.umich.edu/janedut/issue%20Selling/redlightgreenlight.pdf> (accessed on 19 July 2018). [22]
- Hallsworth, M. et al. (2018), *Behavioural Government: Using behavioural science to improve how governments make decisions*, Behavioural Insights Team, London, <https://38r8om2xjhl25mw24492dir-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2018/07/BIT-Behavioural-Government-Report.pdf> (accessed on 19 July 2018). [15]
- HM Government (2018), *The Civil Service Awards 2018*, <http://www.civilserviceawards.com/page/about-awards> (accessed on 19 July 2018). [7]

- Hoekstra, A., J. Talsma and M. Zweegers (2017), *Integrity in Practice: Towards an ethical culture*, Whistleblowers Authority, Amsterdam, https://huisvoorklokkenluiders.nl/wp-content/uploads/2018/07/HvK_Integrity-in-practice_Culture.pdf (accessed on 31 May 2019). [8]
- Holland, P., B. Cooper and C. Sheehan (2017), “Employee Voice, Supervisor Support, and Engagement: The Mediating Role of Trust”, *Human Resource Management*, <https://doi.org/10.1002/hrm.21809>. [9]
- Jarvis, M. (2014), “Hierarchy”, in Bovens, M., R. Goodin and T. Schillemans (eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford University Press, Oxford, <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0036>. [34]
- Knight, R. (2014), “How to get your employees to speak up”, *Harvard Business Review*, <https://hbr.org/2014/10/how-to-get-your-employees-to-speak-up> (accessed on 24 January 2020). [20]
- LePine, J. and L. Van Dyne (1998), *Helping and Voice Extra-Role Behaviors: Evidence of Construct and Predictive Validity*, https://www.jstor.org/stable/256902?seq=1&cid=pdf-reference#references_tab_contents (accessed on 16 January 2020). [11]
- Liang, J., C. Farh and J. Farh (2012), “Psychological Antecedents of Promotive and Prohibitive Voice: A Two-Wave Examination”, *Academy of Management Journal*, Vol. 55/1, pp. 71-92, <https://doi.org/10.5465/amj.2010.0176>. [21]
- Martins, E. and F. Terblanche (2003), “Building organisational culture that stimulates creativity and innovation”, *European Journal of Innovation Management*, Vol. 6/1, pp. 64-74, <https://doi.org/10.1108/14601060310456337>. [1]
- Morrison, E. (2014), “Employee Voice and Silence”, *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, <https://doi.org/10.1146/annurev-orgpsych-031413-091328>. [4]
- Mulgan, R. (2000), “‘Accountability’: An Ever-Expanding Concept?”, *Public Administration*, Vol. 78/3, pp. 555-573, <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00218>. [33]
- NSW Government (2019), *Respect. Reflect. Reset. - Positive and Productive Workplaces Guideline*, Public Service Commission, <https://www.psc.nsw.gov.au/workplace-culture---diversity/workplace-culture/positive-and-productive-workplaces> (accessed on 14 October 2019). [19]
- OECD (2017), *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435> (accessed on 24 January 2020). [2]
- OECD (2017), “The role of whistleblowers and whistleblower protection”, *The Detection of Foreign Bribery*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/corruption/the-detection-of-foreign-bribery.htm> (accessed on 27 May 2019). [30]
- OECD (2016), *Committing to Effective Whistleblower Protection*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264252639-en>. [25]
- PSIC (2018), *2017-2018 Annual Report*, Office of the Public Sector Integrity Commissioner of Canada, <https://www.psic-ispcc.gc.ca/en/resources/corporate-publications/2017-18-annual-report> (accessed on 28 May 2019). [31]

- PSIC (2018), *Case Reports*, Office of the Public Sector Integrity Commissioner of Canada, [28]
<https://www.psic-ispcc.gc.ca/en/case-reports> (accessed on 24 May 2019).
- Public Concern at Work (2010), *Where's whistleblowing now? 10 years of legal protection for whistleblowers*, Public Concern at Work, London, https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/public-concern-at-work/wp-content/uploads/images/2018/09/08222541/PIDA_10year_Final_PDF.pdf (accessed on 14 October 2019). [35]
- Saunders, D. et al. (1992), "Employee voice to supervisors", *Employee Responsibilities and Rights Journal*, Vol. 5/3, pp. 241-259, <https://doi.org/10.1007/BF01385051>. [23]
- Sulzner, G. (2009), "Creating a Strong Disclosure-of-Wrongdoing Regime: The Role of the Public Service Integrity Officer of Canada", *Public Integrity*, Vol. 11/2, pp. 171-188, <https://doi.org/10.2753/PIN1099-9922110204>. [27]
- Tangirala, S. and R. Ramanujam (2012), "Ask and you shall hear (but not always): Examining the relationship between manager consultation and employee voice", *Personnel Psychology*, <https://doi.org/10.1111/j.1744-6570.2012.01248.x>. [12]
- Tilleard, R. (2018), *How to design your department like a behavioural scientist*, apolitical, https://apolitical.co/solution_article/how-to-design-your-department-like-a-behavioural-scientist/?utm_source=Weekly+Briefing&utm_campaign=0ff7638a78-EMAIL_CAMPAIGN_2018_07_17_03_54&utm_medium=email&utm_term=0 (accessed on 5 February 2019). [13]
- US Office of Special Counsel (2018), *Annual Report to Congress for Fiscal Year 2017*, U.S. Office of Special Counsel, Washington DC, <https://osc.gov/Documents/Resources/Congressional%20Matters/Annual%20Reports%20to%20Congress/FY%202017%20Annual%20Report%20to%20Congress.pdf> (accessed on 28 May 2019). [32]
- Walumbwa, F. and J. Schaubroeck (2009), "Leader Personality Traits and Employee Voice Behavior: Mediating Roles of Ethical Leadership and Work Group Psychological Safety", *Journal of Applied Psychology*, Vol. 94/5, pp. 1275-1286, <https://doi.org/10.1037/a0015848>. [18]
- Whistleblowers Authority (2017), *Integrity in Practice: The Reporting Procedure*, <https://huisvoorklokkenluiders.nl/wp-content/uploads/2018/07/HvK-Integrity-in-Practice-Reporting-Procedure.pdf> (accessed on 4 July 2019). [26]

10 **Управління ризиками**

У цій главі надається коментар до принципу управління ризиками, що міститься в Рекомендаціях Ради ОЕСР з питань доброчесності публічного сектору. З точки зору як загальнодержавної, так і інституційної перспективи, у главі досліджується, як організації публічного сектору можуть адаптувати політику і практику для ефективного управління ризиками для доброчесності, проведення оцінки ризиків і підтримки середовища контролю, яке захищає публічну доброчесність. Також підкреслюється необхідність узгоджених процедур реагування на потенційне шахрайство або корупцію, включаючи протоколи звітування, подальших дій та розслідувань. У главі також розглянуто критично важливу роль внутрішнього аудиту по відношенню до керівників в уряді, зосереджуючи увагу на його додатковій цінності, яка полягає в наданні незалежних, об'єктивних гарантій для ефективного внутрішнього контролю та управління ризиками для доброчесності. У главі висвітлюються ключові виклики та провідні практики, такі як формулювання політики внутрішнього контролю, орієнтованої на цінності, проведення періодичних оцінок ризиків, пов'язаних з цілями, і створення зворотного зв'язку для моніторингу та оцінки діяльності.

10.1. Навіщо потрібне управління ризиками?

В організаціях публічного сектору наявність системи внутрішнього контролю та системи управління ризиками є важливою складовою будь-якої стратегії забезпечення доброчесності в публічному секторі. Ефективні політики та процеси внутрішнього контролю та управління ризиками знижують вразливість організацій публічного сектору до шахрайства та корупції, забезпечуючи при цьому оптимальну роботу уряду для реалізації програм, які приносять користь громадянам. Крім того, ці політики та процеси допомагають забезпечити ефективне використання коштів і полегшують прийняття рішень. Будучи усталеними, вони допомагають урядам збалансувати модель, орієнтовану на примусове виконання, з більш превентивними підходами, що базуються на оцінці ризиків.

Внутрішній контроль та управління ризиками охоплюють низку заходів для запобігання, виявлення та реагування на шахрайство та корупцію. Вони включають політику, практику та процедури, які допомагають керівництву та персоналу виконувати свої функції у забезпеченні доброчесності шляхом адекватної оцінки ризиків та розробки засобів контролю, що базуються на оцінці ризиків. Механізми реагування на випадки корупції та порушення стандартів доброчесності є не менш важливими для інтегрованої системи внутрішнього контролю.

У світлі цього, Рекомендації ОЕСР щодо доброчесності публічних службовців закликає учасників «застосовувати систему внутрішнього контролю та управління ризиками для забезпечення доброчесності в організаціях публічного сектору, зокрема, шляхом:

- a. забезпечення середовища контролю з чіткими цілями, які демонструють відданість керівників принципам публічної доброчесності та цінностям публічної служби, а також забезпечують достатній рівень впевненості в ефективності, результативності та дотриманні законів і практик організації;
- b. забезпечення стратегічного підходу до управління ризиками, що включає оцінку ризиків для публічної доброчесності, усунення недоліків контролю (у тому числі вбудовування попереджувальних сигналів у критичні процеси), а також створення ефективного механізму моніторингу та забезпечення якості системи управління ризиками;
- c. забезпечення того, щоб механізми контролю були узгодженими та включали чіткі процедури реагування на обґрунтовані підозри щодо порушень законів і нормативних актів, а також сприяли повідомленню про них компетентним органам без страху перед репресіями» (OECD, 2017^[1]).

10.2. Що таке управління ризиками?

Внутрішній контроль та управління ризиками підтримують організації публічного сектору в досягненні широкого спектру політичних цілей і завдань. Принцип управління ризиками зосереджується на аспектах внутрішнього контролю та управління ризиками в контексті збереження доброчесності та боротьби з корупцією в публічному секторі. Уряди повинні в кінцевому підсумку адаптувати свій підхід до відповідного правового, регуляторного та культурного контексту. Це передбачає включення цілей доброчесності до існуючих політик і практик внутрішнього контролю та управління ризиками. Це також передбачає адаптацію міжнародних стандартів і концепцій внутрішнього контролю та управління ризиками до місцевих реалій і особливостей публічного сектору, зокрема стандартів і рекомендацій, розроблених Комітетом спонсорських організацій Комісії Тредвея (COSO), Міжнародною організацією зі стандартизації, Інститутом внутрішніх аудиторів (наприклад, модель «Три лінії захисту») та Міжнародною організацією вищих органів фінансового контролю (INTOSAI).

Система внутрішнього контролю є інтегрованим компонентом діяльності організації публічного сектору. З точки зору публічної доброчесності, внутрішній контроль та управління ризиками складаються з політик, процесів та дій для управління ризиками шахрайства, корупції та зловживань (далі разом - ризики для доброчесності). Нижче наведено найважливіші компоненти системи внутрішнього контролю, спрямованої на забезпечення доброчесності:

- ефективне середовище контролю¹ та управління ризиками для доброчесності.
- індивідуальний підхід до управління ризиками та оцінки ризиків для доброчесності.
- моніторинг та оцінка управління ризиками для доброчесності.
- узгоджені та гнучкі процедури в рамках системи внутрішнього контролю та управління ризиками.
- функція внутрішнього аудиту, яка надає незалежні, об'єктивні гарантії та консультації з метою посилення внутрішнього контролю та управління ризиками для доброчесності.

Ефективна реалізація цих компонентів залежить від низки суб'єктів на урядовому, інституційному та індивідуальному рівнях. Наприклад, розробники стандартів для організацій публічного сектору можуть забезпечити узгодженість та гармонізацію політики внутрішнього контролю та управління ризиками на державному рівні, як зазначено нижче. На інституційному рівні політики і процеси внутрішнього контролю та управління ризиками надають керівництву достатню впевненість у тому, що організація досягає своїх цілей у сфері доброчесності та ефективно управляє своїми ризиками. Компоненти внутрішнього контролю та управління ризиками також присутні на індивідуальному рівні: багато стандартів вимагають від публічних службовців особистої прихильності до доброчесності та дотримання кодексів поведінки.

10.2.1. Ефективне середовище контролю та управління ризиками для доброчесності

В організаціях державного сектору середовище контролю слугує для досягнення широкого спектру фінансових, бюджетних цілей та цілей ефективності. Воно складається з набору стандартів, процесів і структур внутрішнього контролю в організації (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 2013^[2]). Окрім забезпечення дотримання законодавства, стандартів та інших вимог, середовище контролю та процеси, що його складають, сприяють належному врядуванню та допомагають організаціям державного сектору ефективно та результативно надавати результати громадянам. У контексті принципу управління ризиками, середовище контролю відображає цілі, політику та людей, які допомагають інституціоналізувати систему доброчесності, етичного прийняття рішень та управління ризиками.

Загальнодержавні аспекти контрольного середовища, орієнтованого на доброчесність

Відповідальність за впровадження внутрішнього контролю та управління ризиками на державному рівні несуть різні організації державного сектору. До таких організацій належать центр уряду (CoG), аудиторські установи, центральні підрозділи з гармонізації та антикорупційні органи. Зокрема, вони 1) встановлюють і гармонізують стандарти і політику внутрішнього контролю, 2) надають рекомендації та інструменти, 3) оцінюють загальнодержавні зусилля із забезпечення доброчесності, 4) координують і стандартизують практики звітування та реагування на підозри у порушенні доброчесності для публічного сектору в цілому. Наприклад, у Сполучених Штатах Америки вищий орган державного аудиту, Управління державної звітності (GAO), очолює процес встановлення стандартів внутрішнього контролю та управління ризиками у співпраці з радою експертів і публікує Стандарти внутрішнього контролю у федеральному уряді (U.S. Government Accountability Office, 2014^[3]), а також рамки провідних практик управління ризиками шахрайства в уряді (U.S. Government

Accountability Office, 2015^[4]). Офіс з управління та бюджету (OMB) доповнює роботу GAO політикою та інструкціями щодо впровадження. Сюди входить документ (Циркуляр OMB № A-123), який описує відповідальність керівництва та вимоги, пов'язані з внутрішнім контролем та управлінням ризиками у федеральному уряді, з чітким посиланням на оцінку ризиків шахрайства (U.S. Office of Management of Budget (OMB), 2016^[5]). У Франції всі державні установи (державні адміністрації, місцеві органи влади, державні установи та напівдержавні компанії) зобов'язані за законом проводити оцінку ризиків, незалежно від їхнього розміру. Таким чином, публічні установи повинні перерахувати всі процеси, пов'язані з їхньою діяльністю, такі як набір персоналу та державні закупівлі, та оцінити пов'язані з ними ризики для доброчесності (Вставка 10.1).

Вставка 10.1. Внутрішній контроль у країнах-членах Європейського Союзу

Стандарти державного внутрішнього контролю в країнах-членах Європейського Союзу базуються на двох фундаментальних принципах 1) державний внутрішній контроль базується на Комітеті спонсорських організацій Комісії Тредвея (COSO) та Міжнародній організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI), і 2) кожна країна-член повинна мати в уряді функцію координації та гармонізації внутрішнього контролю та аудиту для всіх державних установ. Таким чином, незважаючи на те, що в країнах-членах існують різні системи внутрішнього контролю, всі вони мають державну організацію, яка відіграє роль центрального органу з гармонізації внутрішнього контролю.

Крім того, держави-члени та їхні державні установи застосовують єдині стандарти, що ґрунтуються на однаковій міжнародній практиці внутрішнього контролю та управління ризиками. Стандарти містять чіткі положення щодо внутрішнього контролю та управління ризиками шахрайства в управлінні коштами ЄС.

Джерело: (European Commission, 2015^[6]).

Відсутність чіткого розуміння на центральному рівні того, як інституціоналізувати внутрішній контроль та управління ризиками, може призвести до того, що цілі доброчесності та заходи з внутрішнього контролю та управління ризиками, які їх підтримують, будуть відокремлені від інших стратегічних та операційних цілей. CoG, а також інші органи, наділені загальнодержавними повноваженнями, можуть відігравати вирішальну роль у допомозі організаціям публічного сектору подолати цей виклик, забезпечуючи уніфіковані стандарти, політику та настанови. Вони також можуть сприяти підвищенню обізнаності про значення внутрішнього контролю та управління ризиками для прийняття рішень і досягнення організаційних цілей.

Інституційні та індивідуальні міркування щодо середовища контролю, орієнтованого на доброчесність

Персонал на всіх рівнях організації має ролі та обов'язки в управлінні ризиками шахрайства та корупції (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 2016^[7]). Це може бути визнано в організаційній політиці, процедурах та інструкціях з внутрішнього контролю та управління ризиками, або може бути сформульовано як окрема політика доброчесності. Незалежно від того, чи сформульовані вони в різних політиках, чи в окремій політиці доброчесності, такі політики не повинні слугувати контрольним списком для дотримання мінімальних стандартів. Вони мають бути всеохоплюючими та адаптованими до кожної організації з урахуванням поточних та нових ризиків для доброчесності. До основних елементів політики сприяння ефективному контролю в організаціях публічного сектору можна віднести наступні:

- посилання на цінності та принципи доброчесності, а також стандарти особистої поведінки, які лежать в основі організації, та на те, що вони означають на практиці
- виклад цілей організації у сфері протидії шахрайству та корупції з чітким посиланням на те, як діяльність внутрішнього контролю та управління ризиками слугує досягненню цих цілей
- опис відповідності між цілями доброчесності та іншими політиками та інструментами організації (наприклад, кодексом поведінки, етичним кодексом)
- визначення шахрайства та корупції з наочними прикладами дій, які вважаються корупційними або шахрайськими
- визначення персоналу, на який поширюється політика, включаючи тимчасовий персонал та волонтерів
- чітко визначені ролі та обов'язки щодо внутрішнього контролю та управління ризиками, пов'язаними з шахрайством, корупцією, марнотратством та зловживаннями
- інформування працівників про те, як повідомляти про підозри у вчиненні правопорушень, про доступні їм внутрішні канали та способи повідомлення, а також про процедури, яких слід дотримуватися
- визначення заходів примусу та опис того, як будуть розслідуватися підозри у вчиненні правопорушень.

Керівництво несе основну відповідальність за створення та підтримку середовища контролю, яке підкреслює доброчесність і задає позитивний тон. Крім того, прихильність на високому рівні допомагає підвищити обізнаність про ризики для доброчесності та покращити реалізацію заходів контролю. Керівництво може включати лідерів або групи осіб (наприклад, правління або комітети), відповідальних за розробку, впровадження та моніторинг політик і практик внутрішнього контролю та управління ризиками. Крім того, керівництво повинно демонструвати своє особисте зобов'язання до доброчесності (докладніше див. Глави 1 та 6). За допомогою кодексів поведінки та етичних кодексів керівництво може повідомити про свої очікування щодо доброчесної поведінки, а також про організаційні цінності, які дозволяють особам особисто демонструвати етичну поведінку. Ці кодекси визначають основні стандарти поведінки публічних службовців і можуть бути основою для керівництва для оцінки дотримання етичних кодексів та забезпечення їх дотримання за допомогою дисциплінарних заходів, якщо це необхідно (докладніше див. Главу 4).

Деякі організації публічного сектору призначають орган для управління ризиками для доброчесності. Це може бути комітет, команда або окрема особа, залежно від потреб. Наприклад, у деяких організаціях таким органом є комітет, який допомагає здійснювати нагляд, координацію, моніторинг та оцінку діяльності з управління ризиками в межах всієї організації. В інших випадках організації призначають менеджерів з управління ризиками для доброчесності або створюють робочі групи, які відповідають за досягнення цілей у сфері доброчесності в рамках контрольного середовища. Повноваження і розмір організації (включаючи кількість програм, співробітників і ресурсів), а також складність ризиків допомагають визначити, чи буде корисним створення спеціального підрозділу. Незалежно від підходу, важливо, щоб підрозділ або функція підпорядковувалися безпосередньо вищому керівництву, оскільки останнє несе загальну відповідальність за управління ризиками для доброчесності.

10.2.2. Індивідуальний підхід до управління ризиками та оцінки ризиків для доброчесності

Індивідуалізація передбачає адаптацію заходів з управління ризиками до унікальних умов організації публічного сектору та впровадження оцінок ризиків і засобів контролю, які відповідають поставленим цілям. Ризики для доброчесності різняться в різних секторах та організаціях, тому дуже важливо, щоб організації публічного сектору адаптували свої рекомендації, інструменти та підходи

до своїх конкретних цілей, середовища та контексту. Це особливо важливо з огляду на те, що багато стандартів внутрішнього контролю та управління ризиками, які адаптували уряди, спочатку були розроблені для приватного сектору. CoG, галузеві міністерства та особи, відповідальні за управління ризиками, відіграють певну роль у цьому процесі адаптації, що відображено нижче в обговоренні як з точки зору уряду, так і з точки зору інституцій.

Цілеспрямована державна підтримка управління ризиками для доброчесності та їх оцінювання

Цілеспрямовані рекомендації та інструменти можуть допомогти урядам орієнтувати свою діяльність у сфері внутрішнього контролю та управління ризиками на ризики для доброчесності, пов'язуючи цю діяльність з ширшими програмними цілями. Вони також можуть підтримувати комунікаційні стратегії, які гарантують, що внутрішній контроль та управління ризиками не обмежуються лише фінансовим контролем та перевітками на відповідність. Наприклад, у 2010 році Секретаріат Ради казначейства Канади розробив Концепцію управління ризиками, щоб допомогти заступникам керівників урядових департаментів у впровадженні практики управління ризиками на всіх рівнях їхніх організацій. Французьке антикорупційне агентство (AFA) опублікувало керівні принципи, щоб допомогти державним і приватним юридичним особам виконувати певні антикорупційні вимоги та вимоги щодо доброчесності, включаючи проведення оцінки ризиків. AFA також розробило спеціалізовані технічні посібники, наприклад, для посадових осіб, відповідальних за державні закупівлі. На додаток до цих загальних рекомендацій, AFA надає індивідуальну підтримку державним і приватним суб'єктам, які бажають удосконалити свої процедури управління ризиками для доброчесності. Галузеві настанови, зосереджені на сферах підвищеного ризику, таких як закупівлі чи охорона здоров'я, а також відповідні механізми координації та інструменти звітності, можуть допомогти подолати прогалини у спроможності (Вставка 10.2).

Вставка 10.2. Цілісний підхід до доброчесності та націленість на сфери підвищеного ризику: досвід Естонії

В Естонії урядова Антикорупційна стратегія на 2013-2020 роки визнавала недоліки у запобіганні корупції та зменшенні ризиків у конкретних галузях і передбачала заходи, спрямовані на їх усунення. Вона передбачала, що міністерство, відповідальне за конкретну сферу (наприклад, охорону здоров'я або навколишнє середовище), має також відповідати за реалізацію заходів із запобігання корупції в конкретній галузі. Щоб зосередити увагу на сферах високого ризику, уряд Естонії створив антикорупційні мережі у конкретних галузях. Кожне міністерство має координатора з питань запобігання корупції, який керує реалізацією антикорупційної політики у відповідному міністерстві та сфері його компетенції. Координатори формують антикорупційну мережу, яка збирається чотири-п'ять разів на рік. До складу мережі також входять представники поліції, громадянського суспільства, парламенту, Державної аудиторської служби та інші зацікавлені сторони, які запрошуються залежно від обраної теми. Існує також мережа органів охорони здоров'я, яка обговорює розвиток подій у відповідних сферах, а також питання, які потребують вирішення.

Джерело: (Estonian Ministry of Justice, 2013^[8]).

Управління ризиками інституційної доброчесності та їх оцінка

Політики, процеси та інструменти проведення оцінки ризиків для доброчесності можуть відрізнятися в різних організаціях і залежать від їхнього розміру, обсягу інвестицій, які вони отримують, а також від того, чи працює організація в секторі з високим рівнем ризику (наприклад, у сфері охорони здоров'я, інфраструктури). Наприклад, організація публічного сектору може проводити окрему оцінку ризиків для доброчесності або включати цілі щодо доброчесності в загальноорганізаційні оцінки ризиків для підвищення ефективності. Тим не менш, політика управління ризиками та процеси оцінки мають спільні риси в усіх організаціях. Політика управління ризиками має бути пов'язана з цілями і включати, серед іншого, опис методів мінімізації ризиків, вимоги до ресурсів, обов'язки, показники ефективності, а також вимоги до звітності та моніторингу (Crime and Corruption Commission, 2018^[9]). Крім того, як описано нижче, управління ризиками та їх оцінка, як правило, передбачають багатоетапний, ітеративний процес визначення контексту, оцінки та дій з мінімізації ризиків, а також забезпечення постійного моніторингу, комунікації та консультацій (International Organization for Standardization, 2018^[10]).

Визначення контексту для управління ризиками для доброчесності

Розуміння внутрішнього та зовнішнього контексту є ключовим кроком для публічних службовців при першій оцінці рушійних сил та потенційних перешкод на шляху до досягнення цілей доброчесності. Внутрішній контекст включає, але не обмежується стратегічними цілями, структурою управління, ролями, наборами навичок працівників, операційними інструментами (наприклад, системами даних та інформації), культурою та внутрішніми настановами. Зовнішній контекст може включати правові та політичні рамки, зовнішні зацікавлені сторони, а також політичні, соціальні та економічні реалії, які підкреслюють конкретні типи ризиків для доброчесності або механізми реагування на них. Цей контекст формує основу для розробки та вдосконалення політик, стратегій і цілей управління та оцінки ризиків для доброчесності, оскільки ні внутрішні, ні зовнішні умови не є статичними.

Різні інструменти стратегічного планування можуть бути корисними відправними точками для оцінки контексту та визначення обсягу процесу оцінки ризиків. Наприклад, такі інструменти, як діаграми «дерево рішень» і «риб'яча кістка», карти процесів і впливів, а також метод «PESTLE» (політичні, економічні, соціальні, технологічні, правові та екологічні фактори) можуть полегшити аналіз і сприяти залученню зацікавлених сторін. Реєстри ризиків на рівні уряду або відомств можуть бути корисними для визначення контексту, як показано у Вставка 10.3.

Вставка 10.3. Розробка та управління реєстрами ризиків - приклад Виконавчої служби охорони здоров'я (HSE) Ірландії

Керівник служби охорони здоров'я розробляє реєстри ризиків з метою управління своїми ризиками та отримання якісного огляду стану ризиків у службі на певний момент часу. Будучи потужним інструментом для відстеження ризиків, реєстр ризиків окреслює загальну систему ризиків та стан виконання заходів щодо їх зниження.

Кожен лінійний менеджер відповідає за розробку реєстру ризиків у своїй сфері відповідальності. Після завершення, реєстр доводиться до відома всіх співробітників організації в чіткій і зрозумілій формі, з урахуванням їх рівня підготовки, знань і досвіду. План дій є найважливішою частиною реєстру ризиків. У ньому розглядаються додаткові заходи контролю, необхідні для зниження ризику до задовільного рівня. Додаткові заходи контролю, які не можуть бути виконані на рівні служби, повинні бути передані на наступний рівень управління.

HSE визнає, що з різних причин не кожен ризик можна усунути. Отже, на будь-якому етапі процесу може бути прийнято рішення «жити з» або прийняти певний рівень ризику. Якщо ризик не може бути повністю усунутий, він повинен бути зареєстрований в реєстрі ризиків разом з переліком заходів контролю, спрямованих на його зниження до прийняттого рівня. Потім ці ризики будуть регулярно відстежуватися. Чотири елементи були визначені як передумови для розробки надійного реєстру ризиків:

1. *Наявність експертизи ризиків* – персонал, який підтримує процес, потребує відповідної підготовки та освіти.
2. *Використання затверджених допоміжних матеріалів та інструментів* – для забезпечення послідовності процесу під час розробки реєстру необхідно використовувати низку затверджених документів та інструментів.
3. *Зобов'язання та відповідальність* – видиме зобов'язання вищого керівництва може сприяти залученню зацікавлених сторін для забезпечення якості та сталості процесу.
4. *Наявність підтримки на місці* – адміністративна підтримка необхідна для організації семінарів та загальної координації.

Оскільки оцінка ризиків є динамічним процесом, ризики та заходи їх контролю повинні постійно переглядатися, відстежуватися і, за необхідності, змінюватися.

Джерело: (Irish Health Service Executive, 2018^[11]).

Створення контексту також вимагає визначення ролей та обов'язків і створення команди для оцінки ризиків для доброчесності в організації. Хоча в організаціях публічного сектору існують окремі ролі та функції для управління ризиками для доброчесності, управління ризиками вимагає залучення низки учасників. Наприклад, лінійні керівники, менеджери з управління ризиками та внутрішні аудитори (тобто перша, друга та третя лінії захисту², відповідно) відіграють важливу роль у забезпеченні того, щоб управління ризиками та внутрішній контроль сприяли досягненню організаційних цілей та завдань.

Протягом усього процесу повинні існувати механізми для забезпечення збору всіх необхідних вхідних даних та інформування про висновки і результати. Маючи такі механізми, організації можуть краще інтегрувати управління ризиками у свою діяльність і сприяти підвищенню відповідальності за процес оцінки ризиків. Наприклад, у Литві закон про запобігання корупції містить методологію аналізу корупційних ризиків. Методологія передбачає, що при проведенні аналізу слід звертатися

до численних джерел, включаючи результати аудиторських перевірок, опитувань персоналу та соціальних опитувань (OECD, 2015^[12]).

Ступінь інтеграції управління ризиками в організацію є ще однією важливою характеристикою внутрішнього контексту. Політика і практика внутрішнього контролю та управління ризиками є найбільш ефективними, коли вони є частиною загальної стратегії та діяльності організації і спрямовані на підтримку конкретних цілей і завдань. Те, як саме відбувається ця інтеграція, залежить від організації. Однак цей процес може включати створення зв'язків між управлінням ризиками та політикою і процесами стратегічного планування, моніторингу діяльності та оцінки. Наприклад, у Великій Британії Міністерство доходів і зборів використовує щомісячний Звіт про результати діяльності для оцінки прогресу в досягненні цілей і визначення сфер діяльності, які потребують подальших дій. Комітет з питань ефективності разом з «Центрами ефективності» обговорює відповідні дані та розглядає ключові ризики для досягнення цілей. Зокрема, вони переглядають реєстри ризиків різних відомств та інтегрують інформацію і висновки щодо ризиків в оцінку поточної та існуючої ефективності (National Audit Office, 2011^[13]).

Виявлення та аналіз ризиків для доброчесності

Оцінювання ризиків - це циклічний процес, який дозволяє організації зрозуміти сприятливі фактори та перешкоди на шляху до її цілей на основі аналізу невід'ємних³ та залишкових⁴ ризиків. Чіткий зв'язок з цілями є ключовим для того, щоб спрямовувати тих, хто бере участь у визначенні обсягу оцінки ризиків, і гарантувати, що вони не перевантажуватимуть процес і реєстри ризиків, що виникають в результаті, інформацією. Зрештою, результати оцінки ризиків повинні бути корисними для прийняття рішень, а прив'язка конкретних цілей до ризиків (а не навпаки) може допомогти організаціям зосередитися на тих ризиках, які мають значення. Оцінка ризиків корупції та шахрайства може бути окремим заходом або бути частиною загальної діяльності організації з оцінки ризиків, визнаючи взаємозв'язок між різними категоріями ризиків, такими як стратегічні, операційні, фінансові, комплаєнс-ризиків та ризиків для репутації.⁵

Не існує універсального підходу до проведення оцінювання ризиків для доброчесності, тому ключовим моментом є його адаптація до потреб організації. Загалом, організації можуть оцінювати конкретні ризики, фактори ризику⁶ або їх поєднання. Специфічні ризики - це відповідні корупційні або шахрайські схеми, які можуть вплинути на цілі організації. Оцінка таких ризиків більш детально розглядається нижче. Фактори ризику також пов'язані з цілями, але вони відносяться до характеристик політики, процедур або діяльності організації, які, будучи оцінені та оцінені, можуть виділити сфери діяльності з високим рівнем ризику і згодом сформувати пріоритети. Наприклад, складність процедур може бути фактором ризику, який може ускладнити для організації здійснення ефективного нагляду та запобігання шахрайству або корупції.

Іншим прикладом фактору ризику є ступінь залежності підрядника від субпідрядників або третіх осіб, оскільки багато урядів регулярно залучають підрядників для закупівлі товарів і послуг. Кожен фактор ризику може бути зважений відповідно до пріоритетів організації та оцінений за заздалегідь визначеними критеріями. Наприклад, організація може оцінити фактор ризику залежності від третіх осіб, як показано в Таблиця 10.1 нижче. Можна також розробити критерії для інших факторів ризику, таких як розмір бюджету, ступінь впливу програми на зацікавлені сторони, вразливість до шахрайства або обсяг і тип отриманих аудиторських рекомендацій.

Таблиця 10.1. Приклад критеріїв для фактору ризику третьої сторони

Бали	Критерії
5	Об'єктивні критичні процеси повністю передані на аутсорсинг
4	Важливі процеси сильно залежать від третіх сторін
3	Процеси помірно залежать від третіх сторін
2	Треті сторони виконують деякі види діяльності, що мають вплив на цілі
1	Треті сторони не використовуються або виконують діяльність, яка не є критично важливою для досягнення цілей

Примітка: 5 = високий ризик; 1 = низький ризик.

Джерело: Адаптовано з (Wright Jr., 2013^[14]).

Оцінюючи конкретні ризики, а не фактори ризику, зазвичай розрізняють невід'ємні та залишкові ризики. Під час такого оцінювання організація спочатку аналізує невід'ємні ризики, тобто ризики, які оцінюються за відсутності заходів контролю. Наприклад, як перший крок, організація повинна оцінити ймовірність та вплив усіх потенційних схем шахрайства, пов'язаних з використанням працівниками державних проїзних або кредитних карток. Для оцінки ймовірності та впливу організація може використовувати числові бали (наприклад, від 1 до 5) або класифікацію (наприклад, низький, середній та високий). Оцінки ймовірності та впливу можуть бути пов'язані з конкретними критеріями для полегшення оцінювання. Наприклад, організація, яка оцінює ризики закупівель, може використовувати вартість контракту або частоту для вимірювання впливу та класифікувати дуже високі ризики (оцінка 5 балів) та дуже низькі ризики (оцінка 1 бал). Проходячи через процес оцінки ризиків, організації повторюють цей процес бальної оцінки, щоб оцінити залишкові ризики.

Залишковий ризик - це ризик, на який наражається організація після застосування заходів із зниження ризиків. У попередньому прикладі це включало б другий етап аналізу виявлених невід'ємних ризиків, у тому числі переглянуте визначення ймовірності та впливу ризиків шахрайства з урахуванням заходів контролю, таких як процедури встановлення лімітів на кредитні картки. Як зазначено в наступному розділі, організація повинна врахувати залишковий ризик відносно критеріїв ризику (тобто толерантності⁷), перш ніж вирішити, чи потрібно вносити зміни до заходів контролю. Аналізуючи як невід'ємні, так і залишкові ризики, важливо, щоб організації уникали поширеної помилки, яка полягає у визначенні та аналізі заходів контролю або наслідків, а не ризиків, які можуть зашкодити досягненню поставлених цілей.

Для підтримки якісних форм аналізу ризиків організації можуть використовувати різні джерела. Аналіз результатів аудиту, опитування працівників, оцінка ризиків контролю та проведення аналізу сильних і слабких сторін, можливостей і загроз (SWOT) є загальними методами виявлення потенційних ризиків. Інші методи можуть включати ознайомлення з реєстром ризиків країни або організації, якщо такий існує, для виявлення поточних тенденцій або схем, які вказують на шахрайську або корупційну діяльність. Крім того, оцінка ризиків - це командна робота. Може бути корисним залучити співробітників з усієї організації, щоб забезпечити різні точки зору, а також перевірити результати. Керівники та безпосередні працівники - ті, хто безпосередньо відповідає за операції або надання послуг, наприклад, контрактний менеджер, який безпосередньо контактує з постачальниками, або працівник охорони здоров'я, який взаємодіє з бенефіціарами, - можуть по-різному сприймати ймовірність і вплив ризиків. Працівники, які працюють у безпосередньому контакті, можуть бути в кращому становищі, ніж менеджери, для виявлення ризиків, що виникають.

Використання кількісних методів та аналізу даних також може допомогти виявити потенційне шахрайство та корупцію в низці сфер, де уряди, як правило, збирають надійні та достовірні дані. Сюди входять проекти громадських робіт, закупівлі, нарахування заробітної плати, соціальні послуги, медичні виплати та послуги з працевлаштування. Однак кількісні підходи можуть бути ресурсомісткими і часто вимагають спеціальних навичок та інвестицій в ІТ-інфраструктуру,

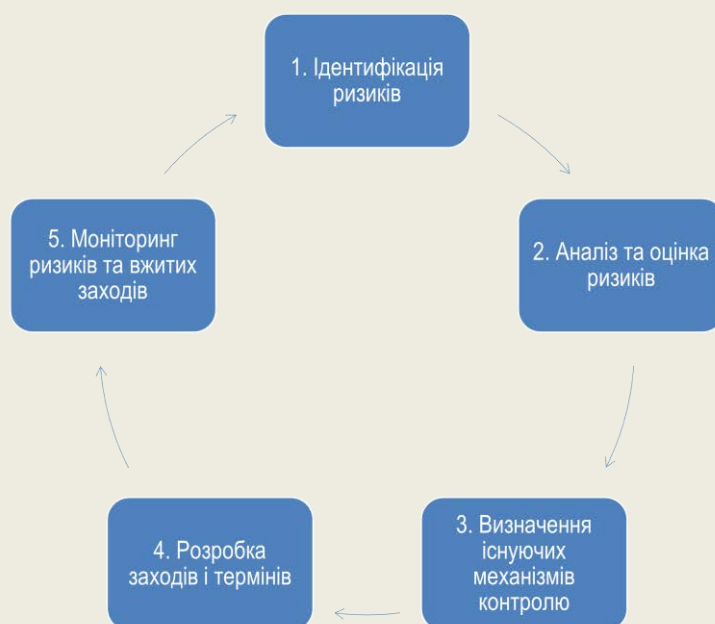
програмне забезпечення та навчання. Перш ніж вкладати значні кошти в кількісні або засновані на даних підходи до оцінки ризиків, установи можуть розглянути аналіз витрат і вигод та можливості для пілотування нових підходів.

Організації, які ефективно оцінюють ризики, пристосовують цей процес до власних умов і проводять оцінку регулярно, хоча частота, з якою різні організації проводять оцінку ризиків, може бути різною. Вставка 10.4 ілюструє, як органи влади в Словацькій Республіці проводять аналіз ризиків шахрайства та корупції.

Вставка 10.4. Процес оцінки ризиків для органів влади Словацької Республіки, які впроваджують Європейські структурні та інвестиційні фонди (ЄСІ)

У Словацькій Республіці органи влади, відповідальні за реалізацію операційних програм (ОП) в рамках ЄСІ, мають спеціальні процедури управління ризиками, які є основою для оцінки ризиків. Відповідно до цих процедур, управління ризиками складається з п'яти взаємопов'язаних етапів, серед яких є й оцінка ризиків (див. Рисунок 10.1). Важливим елементом цього процесу є цикл зворотного зв'язку, який ілюструє ітеративний характер оцінки ризиків та безперервне навчання на основі моніторингу.

Рисунок 10.1. Процес оцінки ризиків у Словацькій Республіці



На першому етапі визначаються потенційні ризики, які можуть негативно вплинути на досягнення цілей ОП; вони сортується в загальний або вибіркового каталог ризиків. Сюди входять ризики шахрайства та корупції. Потім ризики аналізуються та оцінюються на основі їхньої значущості та ймовірності виникнення за допомогою матриць ризиків, які допомагають визначити загальний рівень ризику. Ризики шахрайства та корупції із загальним рівнем ризику вище 4 визначаються командою з оцінки ризиків як значні та критичні. Згодом ризики сортується у відповідні каталоги ризиків, де для критичних ризиків складається короткий список. Процедури управління ризиками для кожної ОП визначають відповідні заходи реагування на ризики після їх виявлення та оцінки.

Джерело: Презентовано представниками Міністерства охорони навколишнього середовища Словацької Республіки в Братиславі, лютий 2019 року.

Оцінка ризиків та стратегія їх мінімізації

Після виявлення та оцінки ризиків для доброчесності, включно з невід'ємними та залишковими ризиками, наступним кроком є визначення того, чи потрібно реагувати на них і як саме. Цей етап передбачає оцінку результатів аналізу ризиків на основі конкретних критеріїв ризику (тобто допусків), а потім уточнення стратегії організації щодо мінімізації ризиків. «Критерії ризику» означають рівень ризику, який організація готова прийняти. По суті, допуски - це критерії, які діють як порогові значення для полегшення прийняття рішень і забезпечення ефективності та пропорційності контролю.

Керівники повинні визначити ці критерії заздалегідь, до проведення оцінки ризиків. До визначення критеріїв ризику можуть бути залучені ради директорів, аудиторські комітети та управлінське керівництво, щоб забезпечити їх максимально об'єктивне визначення та відповідність політиці, правилам і цілям організації. «Нульова толерантність» до корупції та шахрайства не є корисним критерієм ризику. Слід визнати, що цей меседж може слугувати керівним принципом і сприяти формуванню культури усвідомлення ризиків. Однак серед інших непередбачуваних наслідків, він може також мати негативний вплив на процес оцінки ризиків, якщо культура нульової толерантності створює серед керівників небажання надавати відверту інформацію про ризики, які вони сприймають у своїй сфері діяльності. На відміну від заяв про нульову толерантність, контекстно-специфічні критерії ризику мають більш практичне значення для оцінки та адаптації контрольних заходів.

Виявити всі ризики шахрайства та корупції та відреагувати на них нереально. Критерії ризику повинні бути встановлені на такому рівні, щоб організація могла повністю зрозуміти проблему та забезпечити вжиття заходів для її зменшення (Fountain, 2015^[15]). Критерії ризику допомагають керівникам вирішити, чи варто приймати, уникати, зменшувати або розподіляти ризик. Якщо заходи контролю ефективно утримують ризик на рівні або нижче порогового значення, встановленого критеріями ризику (наприклад, процеси, де ризики внутрішнього шахрайства менші за визначену фінансову вартість), то прийняття залишкового ризику може бути найефективнішим та найекономнішим варіантом дій. Якщо визначено, що контрольні заходи не змогли зменшити ризики до прийнятного рівня, тоді керівники повинні або уникнути, або зменшити, або розділити ризик.

Уникнення ризику передбачає припинення політики або операцій, пов'язаних з ним. Наприклад, установа може прийняти рішення заборонити співробітникам приймати невеликі подарунки від партнерів проекту або припинити співпрацю з постачальником з високим рівнем ризику, таким чином повністю усунувши ризик. Деякі ризики є немінучими, наприклад, ризик фальсифікації заявок на відпустку або ризик шахрайства при подачі заявок на отримання державних послуг. Зменшення таких ризиків передбачає адаптацію процедур і заходів контролю для зменшення їхньої ймовірності та впливу. Нарешті, розподіл ризиків є більш поширеним у бізнес-середовищі, але він може мати місце і в державному секторі. Зазвичай це передбачає певні дії з передачі ризику третій стороні, наприклад, страховій компанії, яка може покрити збитки у разі реалізації ризику.

Матриці ризиків, реєстри ризиків або прості таблиці Excel можуть бути корисними інструментами для документування результатів оцінки ризиків, а також для оцінки взаємозв'язків між ризиками та контролями. Наприклад, на Рисунок 10.2 показано один із способів класифікації ризиків за категоріями та інформування про необхідні дії, а також про ролі та обов'язки власників ризиків. Незалежно від способу документування, дуже важливо, щоб результати оцінки ризиків відображали прийнятний рівень ризику на основі заздалегідь визначених критеріїв. Теплові карти⁸ або інші інструменти, які відображають бальну оцінку ймовірності та впливу ризиків, але не показують рівень управління ризиками, який вважається прийнятним, мають невелику цінність для прийняття рішень або адаптації заходів щодо пом'якшення наслідків.

Рисунок 10.2. Приклад категорій для критеріїв ризику

Рейтинг та оцінка ризику	Сприйнятливість до ризику	Рівень відповідальності	Реагування на ризики
Екстремальний (16-20)	Неприйнятно	Вище керівництво	Негайно звітувати перед вищим керівництвом та відповідними зацікавленими сторонами з детальним планом реагування на ризики. Адаптувати засоби контролю, що може включати посилення існуючих заходів та додавання нових. Постійно відстежувати ризики та засоби контролю.
Високий (11-15)	Неприйнятно	Керівник програми або команди	Негайно повідомити керівника та зацікавлені сторони, надавши детальний план реагування на ризики. Ймовірно, знадобляться додаткові заходи контролю, враховуючи як м'які, так і жорсткі засоби контролю. Регулярно відстежувати ризики та засоби контролю.
Помірний (6-10)	Прийнятно	Керівник програми або команди	Негайно звітувати керівнику з детальним планом реагування. Збільшити, підтримувати або зменшити заходи контролю, залежно від оцінки та тенденцій у середовищі ризику. Регулярно відстежувати ризики та засоби контролю.
Низький (1-5)	Прийнятно	Співробітник програми/проекту	Негайних дій не потрібно. Зменшити заходи контролю, якщо вони вважаються занадто суворими, а отже, не пропорційними ризикам. Періодично здійснювати моніторинг ризиків і засобів контролю.

Примітка: лише для ілюстрації.

Матриці ризиків є одним з декількох інструментів для відносного ранжування ризиків. Організація може також використовувати абсолютне ранжування, за допомогою якого вона визначає пріоритетність ризиків на основі їхніх числових оцінок. Незалежно від підходу, організаціям важливо усвідомлювати упередженість, яка може вплинути на процес оцінювання ризиків, і запровадити процеси контролю якості самого процесу оцінювання ризиків. Дійсно, керівники можуть бути зацікавлені в тому, щоб мінімізувати сприйняття того, що діяльність, яку вони контролюють, є вразливою до ризиків корупції та шахрайства. З іншого боку, вони можуть перебільшувати ризики, щоб виправдати більші інвестиції в контрольні заходи, інструменти, навчання та інші ресурси. Процеси валідації, інтегровані в оцінку ризиків, можуть допомогти мінімізувати вплив упереджень.

Документування та інформування про результати оцінки ризиків може відрізнитися в різних організаціях, однак незалежно від контексту, існують загальні міркування. По-перше, реєстри ризиків або подібні інструменти можуть бути корисними для забезпечення здатності організації відстежувати ризики в часі, вдосконалення процесу оцінки ризиків та посилення стратегій доброчесності. Веб-панелі, які візуально зображують і анімують ризики, також можуть бути потужними інструментами для полегшення прийняття рішень щодо заходів пом'якшення. По-друге, хоча детальна оцінка може бути корисним інструментом для керівників та аудиторів, у контексті оцінки ризиків для доброчесності вона також може консолідувати конфіденційну інформацію про вразливість інституцій до шахрайства та корупції. В рамках процесу планування оцінки ризиків

організації можуть розглянути та чітко прописати засоби контролю над самим процесом, включаючи політику та процедури інформаційної безпеки, анонімності зацікавлених сторін та використання результатів. Це може допомогти підвищити рівень комфорту учасників і сприяти активному залученню до процесу оцінки ризиків.

10.2.3. Моніторинг та оцінка управління ризиками для доброчесності

Процес моніторингу та оцінки є ключовим компонентом загальної системи управління ризиками, який може допомогти організаціям оцінити політику і практику управління ризиками для доброчесності та внести необхідні зміни. Ця діяльність може здійснюватися на загальнодержавному рівні, зосереджуючись на системних питаннях, або в межах організації публічного сектору для покращення інституційного управління ризиками.

Системний моніторинг та оцінка

Оцінка державних стандартів, політик і процедур внутрішнього контролю та управління ризиками є критично важливою функцією для організацій із загальнодержавними повноваженнями. Такі перевірки часто проводять установи внутрішнього та зовнішнього аудиту, антикорупційні та регуляторні органи, але провідні установи можуть відрізнятися в різних країнах. Незалежні та комплексні зовнішні оцінки оцінюють найважливіші характеристики політики внутрішнього контролю та управління ризиками, зокрема, ступінь, в якій стандарти, політики та процедури враховують ризики для доброчесності, а також гармонізацію політик і чіткість розподілу ролей та обов'язків у контрольному середовищі для управління ризиками для доброчесності. Наприклад, Рахункова палата Австрії (РСА) проводить аудит систем запобігання корупції в організаціях, який включає оцінку того, чи має організація достатню кількість положень для зменшення ризиків для доброчесності. Такі перевірки можуть виявити загальносистемні недоліки, що дозволяє уряду вдосконалити системи внутрішнього контролю та управління ризиками за допомогою скоординованого загальнодержавного підходу.

Моніторинг та зворотній зв'язок з урахуванням специфіки організації

Операційні, регуляторні, технологічні та численні інші зміни можуть впливати на ефективність заходів контролю за шахрайством та корупцією, які застосовуються організацією для управління ризиками. Тому окремі заходи внутрішнього контролю, діяльність з управління ризиками та система внутрішнього контролю в цілому повинні регулярно піддаватися моніторингу, щоб переконатися, що система функціонує належним чином, а заходи контролю є оптимальними. У цьому сенсі моніторинг допомагає організаціям постійно вдосконалювати процеси управління ризиками та контролю: якщо моніторинг виявляє недоліки, керівництво організації може проконтролювати своєчасне вдосконалення та виправлення цих недоліків (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 2016^[71]). У контексті публічної доброчесності активний моніторинг системи внутрішнього контролю та управління ризиками може допомогти покращити запобігання та виявлення потенційних або підозрюваних випадків шахрайства, корупції чи зловживань.

Згідно з відповідним законодавством або політикою, окремі організації можуть визначати, як і з якою періодичністю здійснювати моніторинг. Поточні оцінки є рутинними процесами, які відстежують контрольну діяльність у режимі реального часу, тоді як окремі оцінки можуть періодично проводитися внутрішніми аудиторами або зовнішніми сторонами. Інформація, зібрана з реєстрів ризиків про відомі схеми шахрайства і корупції та сфери підвищеного ризику, може бути використана для проведення цільових моніторингових заходів шляхом застосування ризик-орієнтованого підходу до оцінювання.

У своїй політиці управління ризиками для доброчесності установи повинні чітко визначити заходи з моніторингу та оцінки, включаючи ролі та обов'язки. Наприклад, у Нідерландах Офіс сприяння доброчесності публічного сектору (BIOS), Бюро з питань доброчесності муніципалітету Амстердама та Рахункова палата Нідерландів спільно розробили інструмент IntoSAINT. Цей інструмент самооцінки доброчесності дозволяє організаціям публічного сектору оцінити свою вразливість та стійкість до порушень доброчесності, а також надає рекомендації щодо покращення управління доброчесністю. Учасники IntoSAINT обирають найбільш вразливі процеси на основі інвентаризації основних та допоміжних процесів оцінюваної організації, визначаючи найбільш значні ризики для доброчесності в межах обраних процесів. Це поєднується з оцінкою культурних факторів, таких як підвищення обізнаності та роль керівництва, а також адекватності системних заходів, тобто заходів, спрямованих на впровадження та консолідацію політик доброчесності. Результати, які надаються у формі звіту, дають уявлення про те, наскільки добре функціонує існуюча система доброчесності. Результати можуть бути використані організаціями для оновлення своїх політик доброчесності або як відправна точка для застосування інших, більш поглиблених заходів аналізу ризиків. Визнаючи функціональність цього інструменту, Польща розробила аналогічну самооцінку доброчесності, яка поширюється серед галузевих міністерств.

Інший приклад демонструє, як політика боротьби з шахрайством і корупцією Департаменту юстиції та генерального прокурора (DJAG) штату Квінсленд, Австралія, покладає на співробітника з питань боротьби з шахрайством (FCO) (який працює у відділі корпоративного управління Департаменту) відповідальність за активне вдосконалення системи протидії ризикам шахрайства та корупції в Департаменті. FCO очолює Оперативну групу з питань ризиків шахрайства, яка, серед іншого, здійснює моніторинг системи шляхом нагляду за переглядом політики, питаннями, пов'язаними з аудитом, скаргами, навчанням і дотриманням вимог, а також забезпечує перегляд системи контролю за шахрайством і корупцією раз на два роки або частіше, якщо це необхідно (Department of Justice and Attorney-General, 2017^[16]).

10.2.4. Узгоджені та гнучкі процедури в рамках системи внутрішнього контролю та управління ризиками.

Внутрішній контроль в організаціях публічного сектору повинен містити чіткі процедури реагування на підозри у порушенні законодавства, процесів або на випадки порушень доброчесності. Хоча необхідні дії можуть відрізнятися в різних організаціях і залежати від розміру, функцій та механізмів управління, уряд може відігравати важливу роль у координації повідомлень про підозри у порушенні доброчесності та реагування на них в організаціях публічного сектору.

Забезпечення узгодженості у реагуванні організацій на порушення доброчесності

Центральний орган може встановити стандартні протоколи та механізми для повідомлення про підозри у порушенні доброчесності та реагування на них. Такий підхід може гарантувати, що всі організації публічного сектору мають достатні положення для реагування на корупцію та порушення доброчесності в рамках їхньої загальної стратегії доброчесності. Він також зменшує дублювання та мінімізує прогалини у системі внутрішнього контролю та управління ризиками в організаціях публічного сектору. СоГ або інший відповідальний орган може забезпечити застосування загальних процедур і критеріїв, щоб працівники органів влади та громадськість могли повідомляти про підозри в порушеннях, не боячись репресій. Наприклад, СоГ може розробити положення, які вимагатимуть від організацій державного сектору створити окремі лінії зв'язку, такі як «гарячі лінії». Чіткі канали звітування та наявність узгоджених механізмів звітування є ключовими ознаками ефективної системи внутрішнього контролю.

Реагування на порушення доброчесності в організації

Хоча політики та рекомендації, надані CoG, сприяють узгодженості дій, вони не завжди відображають інституційний контекст усіх організацій публічного сектору. Тому чіткі механізми можуть допомогти цим організаціям у реагуванні на потенційні порушення доброчесності або закону.

Основним способом виявлення потенційних порушень доброчесності або порушень закону є повідомлення від працівників. Організації публічного сектору можуть створити культуру, в якій працівники почуватимуться в безпеці, якщо їм стане відомо про ймовірні порушення доброчесності (докладніше див. Главу 9). Для публічних службовців повинні існувати чіткі внутрішні та зовнішні канали звітування, а громадяни повинні отримувати достатній захист при повідомленні про підозри в корупції або шахрайстві. В організації повинні існувати політичні заходи, які визначають, яких процедур слід дотримуватися у випадку, якщо працівник повідомляє про ймовірні порушення, і які варіанти дій він має у своєму розпорядженні. Співробітники можуть повідомляти про підозри щодо порушень своїм безпосереднім керівникам, працівникам відділу кадрів, підрозділу внутрішнього аудиту організації або іншим уповноваженим особам. У багатьох організаціях державного сектору існують «гарячі лінії» для анонімних повідомлень. Незалежно від форми, чітке інформування про те, як повідомляти про проблеми, сприяє впровадженню механізмів звітування.

Якщо в організації виявлено підозру в шахрайстві або корупції, необхідно запровадити процеси, які забезпечать відповідну реакцію. Ці процеси залежать від характеру та серйозності передбачуваної поведінки. Наприклад, незначні скарги можуть бути розглянуті керівництвом, тоді як більш серйозні випадки, особливо ті, де передбачувана поведінка може становити кримінальний злочин, можуть вимагати проведення повного розслідування. Цілі будь-якого розслідування мають бути чітко визначені в політиці доброчесності, і цих цілей слід дотримуватися протягом усього внутрішнього розслідування. Крім того, розслідування має відповідати чинному законодавству (кримінальному та трудовому) та слідчим процедурам.

Після проведення розслідування його результати мають бути передані керівництву. Після цього організації повинні визначити, яких заходів слід вжити у відповідь на отримані результати. Якщо випадок шахрайства або корупції дійсно мав місце, коригувальні дії можуть варіюватися від дисциплінарних заходів до передачі справи до суду. У випадку кримінального переслідування, будь-які зобов'язання щодо зовнішнього звітування повинні бути викладені в політиці доброчесності організації. Крім того, за результатами розслідування керівництво може застосувати підхід «засвоєння уроків» до випадків шахрайства та корупції.

10.2.5. Функція внутрішнього аудиту, яка надає незалежні, об'єктивні гарантії та консультації з метою посилення внутрішнього контролю та управління ризиками для доброчесності

Додана вартість внутрішнього аудиту

Функція внутрішнього аудиту перевіряє адекватність та ефективність систем внутрішнього контролю, процедур, механізмів управління, процесів управління ризиками та ефективності діяльності організацій державного сектору (The Institute of Internal Auditors, 2016^[17]). Тому очікується, що роль внутрішнього аудиту вийде за рамки орієнтованих на дотримання правил підходів до оцінки контролів. Цей сучасний погляд на внутрішній аудит відображає ширшу цінність, яку ця функція може додати організації. Внутрішній аудит може сприяти не лише досягненню фінансових цілей та контролю над ресурсами, але й покращенню процесу прийняття рішень та управління ризиками для підтримки загальних стратегічних та операційних цілей.

Внутрішні аудитори в організаціях державного сектору відіграють важливу роль у наданні незалежної, об'єктивної оцінки ефективності управління державними ресурсами для досягнення

запланованих результатів. Їхні об'єктивні, засновані на цінностях висновки та докази можуть допомогти організаціям державного сектору краще управляти та оцінювати ризики для доброчесності. Очікується, що аудитори оцінюватимуть ймовірність шахрайства і те, як організація управляє ризиком шахрайства (The Institute of Internal Auditors, 2016^[17]). На практиці це передбачає виявлення чинників ризиків для доброчесності під час роботи внутрішнього аудиту та оцінку того, чи ефективно здійснюється управління цими ризиками, навіть якщо організація публічного сектору не має формальних програм управління ризиками для доброчесності. Наприклад, внутрішні аудитори можуть виявити сфери з високим ризиком порушення доброчесності, такі як відносини з третіми сторонами, аутсорсингова діяльність або закупівлі. Аудиторські рекомендації щодо покращення контрольованого середовища в цих сферах діяльності з високим ризиком можуть сприяти зусиллям організації у запобіганні та виявленні шахрайства та корупції.

Однак внутрішні аудитори не повинні бути слідчими. Насправді, ті ж самі стандарти визнають, що хоча внутрішні аудитори повинні володіти достатніми знаннями для оцінки факторів ризику шахрайства та управління ризиками шахрайства в організації, аудитори не зобов'язані володіти знаннями чи досвідом, щоб брати на себе роль слідчого. Роль внутрішнього аудиту в розслідуванні ймовірних порушень доброчесності залежить від низки факторів, таких як структура організації та наявність ресурсів. Наприклад, Урядове агентство з внутрішнього аудиту (GIAA) у Великій Британії має окрему службу, яка консультує організації державного сектору щодо стратегій боротьби з шахрайством та способів розслідування підозр у внутрішньому шахрайстві або шахрайстві з боку постачальників. Ця спеціалізована послуга є доповненням до основної діяльності з внутрішнього аудиту та підтвердження довіри, яку надає GIAA. У своєму річному звіті за 2018-19 роки GIAA зазначило, що завдяки роботі підрозділу з протидії шахрайству та розслідувань було виявлено шахрайство на суму 1 мільйон фунтів стерлінгів та попереджено збитки на суму 1 мільйон фунтів стерлінгів в організаціях державного сектору, які замовляли його послуги.

Внутрішні аудитори також повинні оцінювати ефективність цілей і діяльності організації в сфері етики, а також процесів просування етики та цінностей. Це може включати, наприклад, оцінку ефективності структури управління у формуванні культури доброчесності або аудит процесів роботи з повідомленнями про порушення. Періодичні оцінки ризиків цих факторів ризику для доброчесності, що проводяться внутрішнім аудитом на основі оцінки ризиків, можуть висвітлити сфери, які є найбільш схильними до порушень доброчесності, що дозволить керівництву оперативно вжити заходів для виправлення ситуації. Французьке антикорупційне агентство (AFA) у своєму дослідженні 2018 року щодо запобігання корупції в органах місцевого самоврядування зазначило, що в деяких організаціях державного сектору діяльність із запобігання корупції чітко включена до повноважень служби внутрішнього аудиту.

На додаток до свого внеску в оцінку факторів ризику для доброчесності, внутрішні аудитори можуть відігравати важливу роль, оцінюючи, чи ефективно та результативно працюють механізми внутрішнього контролю для управління ризиками для доброчесності, а також визначаючи сфери, які потребують вдосконалення. Це може відбуватися у формі аудиту або оцінки ефективності компонентів системи управління ризиками для доброчесності, таких як антикорупційні програми чи програми протидії хабарництву, або оцінки того, наскільки добре ці компоненти працюють разом. Відбір аудиторських перевірок на основі оцінки ризиків може допомогти внутрішнім аудиторам визначити, як найкраще ідентифікувати ризики, що мають найбільше відношення до цілей організації, та прийняти рішення про те, що саме перевіряти, на основі попередньо визначених критеріїв ризику. Цей підхід, на відміну від циклічного або заснованого на інцидентах, може допомогти аудиторам уникнути пасток, пов'язаних з підходами, орієнтованими на комплаєнс, і перевантаженням керівників аудитом і контролем.

Таким чином, результати діяльності внутрішнього аудиту можуть допомогти керівникам узгодити процеси управління ризиками доброчесності та засоби контролю з організаційними цілями, щоб ці процеси сприяли досягненню стратегічних цілей та інформували про прийняття рішень. В Інтернеті

можна знайти низку безкоштовних і платних концепцій та посібників, які допоможуть внутрішнім аудиторам оцінити заходи доброчесності або програми боротьби з шахрайством. Загалом, ці концепції та настанови надають інформацію для рекомендацій щодо вдосконалення як «жорстких» засобів контролю (тобто політик, процедур, структури тощо), так і, все частіше, «м'яких» засобів контролю (наприклад, культури, поведінки керівництва, тону у вищому керівництві), визнаючи при цьому необхідність врахування аудитором людської поведінки, мотивації та ставлення до роботи.

Внутрішні аудитори можуть відігравати й інші важливі ролі у сприянні доброчесності в організаціях публічного сектору. Наприклад, вони можуть надавати незалежний, об'єктивний погляд на внутрішні та зовнішні стратегічні, операційні та репутаційні ризики, щоб покращити власну оцінку ризиків керівництвом. Крім того, служба внутрішнього аудиту може бути союзником керівництва у просуванні культури доброчесності. Це включає участь у підвищенні обізнаності про ризики, підтримку спроможностей (наприклад, тренінги та семінари), а також сприяння поширенню ціннісних повідомлень про доброчесність та належне врядування.

Межа між внутрішнім аудитом та управлінням ризиками

Вкрай важливо, щоб внутрішні аудитори зберігали свою незалежність від інших так званих ліній захисту, до яких відносяться менеджери (перша лінія) та ризик-менеджери (друга лінія). Ці лінії часто розмиті, коли йдеться про управління ризиками доброчесності, частково через вищезгадані стандарти, які чітко визначають роль внутрішнього аудиту в оцінці ризиків доброчесності. Однак організації повинні забезпечити, щоб внутрішній аудит не перебирав на себе всі обов'язки, пов'язані з управлінням ризиком недоброчесності. Керівники «другої лінії», які виконують такі функції, як фінансовий контроль, забезпечення якості, комплаєнс та інспекційні підрозділи, також мають відігравати ключову роль. Наприклад, розвиток аналітичних методів, таких як інтелектуальний аналіз даних і програмне забезпечення для зіставлення даних, може дозволити ризик-менеджерам відстежувати незвичні фінансові операції, які можуть свідчити про порушення доброчесності. У Таблиця 10.2 запропоновано способи розмежування конкретних ролей та обов'язків внутрішніх аудиторів, щоб уникнути дублювання або перетину з іншими лініями захисту.

Таблиця 10.2. Роль внутрішнього аудитора в управлінні ризиком для недоброчесності

<i>Основні ролі внутрішнього аудиту</i>	Забезпечення незалежного підтвердження ефективності та результативності процесів управління ризиками
	Оцінка процесів управління ризиками
	Оцінка звітності за ключовими ризиками
	Аналіз управління ключовими ризиками
	Надання рекомендацій щодо вдосконалення управління ризиками
<i>Законні ролі внутрішнього аудиту із запобіжниками</i>	Сприяння ідентифікації та оцінці ризиків
	Навчання керівництва щодо реагування на ризики
	Консолідація звітів про ризики
	Розробка та оновлення системи управління ризиками
	Пропаганда практики управління ризиками
<i>Ролі, які внутрішній аудит не повинен виконувати</i>	Встановлення критеріїв ризику
	Впровадження процесів управління ризиками
	Проведення оцінки ризиків для менеджерів
	Прийняття рішень про те, як зменшити ризики або реагувати на них
	Впровадження заходів з мінімізації ризиків для керівництва

Джерело: Адаптовано з (The Institute of Internal Auditors, 2009_[18]).

Конкретна роль, яку функція внутрішнього аудиту відіграватиме в управлінні ризиками або, ширше, у запобіганні шахрайству та корупції, залежить від контексту. У Таблиця 10.2 наведено деякі рекомендації щодо стандартів і передової практики; однак у деяких країнах законодавство або політика дають мало уявлення про роль внутрішнього аудиту з такою специфікою або, в гіршому випадку, визначають роль, яка, здавалося б, суперечить міжнародним стандартам і передовим практикам. Це можна певною мірою виправити на інституційному рівні. Роль внутрішнього аудиту в запобіганні шахрайству та корупції або управлінні ризиками для доброчесності має бути чітко визначена в політиці або у відповідних стратегічних документах і настановах, таких як статут аудиту. Цей програмний документ може чітко визначити роль внутрішнього аудиту в запобіганні та виявленні шахрайства і корупції, включаючи оцінку управління ризиками для доброчесності, підвищення обізнаності, проведення розслідувань та звітування вищому керівництву. Оскільки його повноваження зазвичай охоплюють процеси і процедури організації в цілому, внутрішній аудит має всі можливості для надання консолідованої звітності щодо управління ризиками для доброчесності на інституційному рівні.

Підрозділи внутрішнього аудиту в організаціях державного сектору часто мають відносно невелику кількість персоналу та обмежені ресурси; тому координація з іншими постачальниками послуг з підтвердження довіри щодо управління ризиками доброчесності є життєво важливою. Аудитори можуть спиратися на роботу підрозділів «другої лінії», таких як фінансові контролери або інспекційні підрозділи, а також вищих органів фінансового контролю, регуляторних органів, омбудсменів або еквівалентних установ, які також відіграють певну роль в оцінюванні ефективності практик управління ризиками для доброчесності. Це може включати обмін знаннями на неформальній основі, координацію часових рамок діяльності для мінімізації впливу на сферу, що перевіряється, або формальні критерії для покладання на роботу один одного. На урядовому рівні скоординований підхід до звітування про управління ризиками для доброчесності може допомогти подолати ізоляцію між організаціями публічного сектору, забезпечити послідовність у заходах зі зменшення ризиків та призвести до кращого управління ризиками для доброчесності в цілому.

10.3. Виклики

Виклики, з якими стикаються уряди та організації публічного сектору, децю відрізняються, коли йдеться про впровадження систем внутрішнього контролю та управління ризиками для забезпечення доброчесності. Уряди перебувають на різних стадіях зрілості в цьому питанні, а отже, стикаються з різними проблемами. Однак існують спільні виклики, які виникають в усіх країнах. У цьому розділі подано огляд деяких труднощів, з якими стикаються країни, та шляхів їх подолання для кращого забезпечення доброчесності. Основна увага приділяється наступним питанням:

- подолання прогалів у впровадженні, виходячи за рамки формального підходу до управління ризиками
- забезпечення адаптації оцінок ризиків та засобів контролю до мінливого середовища ризиків
- ефективна співпраця з правоохоронними та слідчими органами для покращення зворотного зв'язку та вдосконалення оцінок ризиків.

10.3.1. Подолання прогалів у впровадженні, виходячи за рамки формального підходу до управління ризиками

Системний підхід, за якого управління ризиками чітко пов'язане з цілями організації, інтегроване в існуючі процеси та здійснюється на постійній основі, є життєво важливим для ефективного управління ризиками для доброчесності в публічному секторі. Для цього необхідна міцна законодавча база, що супроводжується стандартами та політиками, які є основою для внутрішнього

контролю та управління ризиками. Хоча багато країн мають такі положення, часто існують прогалини в тому, як уряди та організації публічного сектору впроваджують процеси управління ризиками. Наприклад, деякі з них схильні розглядати оцінку ризиків як вправу, орієнтовану на дотримання вимог або для галочки, і тому проводять її від випадку до випадку. Крім того, вище керівництво та інші працівники можуть сприймати управління ризиками для доброчесності як функцію, що виходить за межі їхньої ролі, перекладаючи її на плечі внутрішніх аудиторів. Щоб подолати ці виклики та посилити внутрішній контроль і практику управління ризиками в організаціях публічного сектору, уряди можуть зробити наступне:

- *Визначити чіткі обов'язки* – політика доброчесності може передбачати відповідальність за управління корупційними ризиками, або ж ці положення можуть бути включені в існуючу політику управління ризиками як частина контрольного середовища. Відповідно до міжнародних стандартів і моделей (наприклад, «Три лінії захисту» Інституту внутрішніх аудиторів), керівництво має відповідати за виявлення та управління ризиками, але кожен працівник робить свій внесок в успішне управління ризиками в організації. Окрім функцій управління ризиками, керівники несуть відповідальність за щоденне управління ризиками шахрайства та корупції, що включає в себе забезпечення наявності та функціонування системи внутрішнього контролю, а також, в більш загальному плані, за запобігання та виявлення ризиків шахрайства та корупції.
- *Підвищення спроможності через навчання* – формалізовані, регулярні та безперервні навчальні програми дають змогу розвивати навички та спроможності щодо управління ризиками. Якщо ресурси обмежені, пріоритети навчання мають бути спрямовані насамперед на персонал, який несе безпосередню відповідальність за виявлення та зменшення ризиків шахрайства та корупції. Для визначення потреб у навчанні, тренери можуть використовувати опитування працівників, міжнародно визнані стандарти та консультативні групи. Крім того, регулярне оцінювання тренінгів допомагає забезпечити врахування в них конкретних ризиків шахрайства та корупції, що виникають у різних організаціях. Більше інформації див. у Главі 8.

10.3.2. Забезпечення адаптації оцінок ризиків та засобів контролю до мінливого середовища ризиків

Системні ризики доброчесності можуть процвітати в організаціях, які не проводять регулярні оцінки, оскільки контрольні заходи можуть стати неефективними в умовах динамічного середовища ризиків. Схеми корупції та шахрайства постійно розвиваються, часто у відповідь на зміни в системі контролю. Більше того, у найбільш кричущих випадках спеціальні зусилля з управління та оцінки ризиків для доброчесності можуть бути результатом того, що керівництво нехтує контролем та інструментами виявлення. Тому вкрай важливо, щоб політика та система оцінки ризиків для доброчесності передбачала проведення оцінки через регулярні проміжки часу для отримання всебічної та актуальної картини профілю ризиків організації, а також ефективності контролів.

Організації публічного сектору повинні здійснювати моніторинг і тестування обраних засобів контролю, особливо у сферах з високим рівнем ризиків, щоб переконатися, що вони функціонують ефективно і є пропорційними виявленню ризиків. Враховуючи той факт, що в заходах зі зниження ризиків беруть участь багато співробітників і різні відомства, необхідно чітко визначити, як оцінювати ефективність контролів, у відповідних процедурах і настановах. Тестування якості контролю надає докази того, як контролі знижують ризики, і має бути доведено до відома всіх власників ризиків.

10.3.3. Ефективна співпраця з правоохоронними та слідчими органами для покращення зворотного зв'язку та вдосконалення оцінок ризиків

В організаціях державного сектору, координація між різними департаментами та міністерствами є життєво важливою для передачі справ про підозри у шахрайстві та корупції до правоохоронних органів та інших відповідних органів. Однак організації часто стикаються з труднощами у взаємодії з органами влади щодо результатів розслідувань повідомлень про випадки шахрайства та корупції. Відсутність комунікації щодо порушених справ створює значні труднощі для організацій при перегляді своїх контролів та вжитті коригувальних заходів.

Покращення зворотного зв'язку щодо судового переслідування та виправлення може покращити оцінку ризиків, посилити стримування шахрайства та корупції і дозволити організаціям більш ефективно усунути вразливі місця контролів, зменшивши ризик повторення подібних інцидентів у майбутньому. Одним із способів досягти цього є проведення семінарів з обміну інформацією за участю правоохоронних та слідчих органів, спрямованих на допомогу організаціям у виявленні тенденцій, схем і способів шахрайства та корупції.

Бібліографія

- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (2016), *Fraud Risk Management Guide*, <https://www.coso.org/Pages/Purchase-Guide.aspx> (accessed on 17 February 2020). [7]
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (2013), *Internal Control - Integrated Framework*, <https://www.coso.org/Pages/ic.aspx> (accessed on 17 February 2020). [2]
- Crime and Corruption Commission (2018), *Fraud and Corruption Control - Best Practice Guide*, <https://www.ccc.qld.gov.au/publications/fraud-and-corruption-control-best-practice-guide> (accessed on 17 February 2020). [9]
- Department of Justice and Attorney-General (2017), *Fraud and corruption control policy*, https://www.justice.qld.gov.au/_data/assets/pdf_file/0020/534350/fraud-and-corruption-control-policy.pdf. [16]
- Estonian Ministry of Justice (2013), *Anti-Corruption Strategy 2013-2020*, <https://www.korruptsioon.ee/en/anti-corruption-activity/anti-corruption-strategy-2013-2020> (accessed on 24 January 2020). [8]
- European Commission (2015), *Public Internal Control Systems in the European Union*, <https://ec.europa.eu/budget/pic/lib/docs/2015/CD02PrinciplesofPIC-PositionPaper.pdf>. [6]
- Fountain, L. (2015), *Raise the Red Flag: An Internal Auditor's Guide to Detect and Prevent Fraud*, The Institute of Internal Auditors Research Foundation. [15]
- International Organization for Standardization (2018), *ISO 31000:2018, Risk Management - Guidelines*, <https://www.iso.org/iso-31000-risk-management.html>. [10]
- Irish Health Service Executive (2018), *Risk Management Support Tools*, <https://www.hse.ie/eng/about/qavd/riskmanagement/risk-management-documentation/risk%20management%20support%20tools%20.html> (accessed on 17 February 2020). [11]
- National Audit Office (2011), *Managing risks in government*, <https://www.nao.org.uk/report/managing-risks-in-government/> (accessed on 17 February 2020). [13]
- OECD (2017), *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435> (accessed on 24 January 2020). [1]
- OECD (2015), *Prevention of Corruption in the Public Sector in Eastern Europe and Central Asia*, OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/investment/anti-bribery/ACN-Prevention-Corruption-Report.pdf>. [12]
- The Institute of Internal Auditors (2016), *International Professional Practices Framework (IPPF) – Standards and Guidance*, <https://na.theiia.org/standards-guidance/Pages/Standards-and-Guidance-IPPF.aspx>. [17]

- The Institute of Internal Auditors (2009), *The Role of Internal Auditing in Enterprise-Wide Risk Management*, <https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/PP%20The%20Role%20of%20Internal%20Auditing%20in%20Enterprise%20Risk%20Management.pdf>. [18]
- U.S. Government Accountability Office (2015), *A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programs*, <https://www.gao.gov/assets/680/671664.pdf>. [4]
- U.S. Government Accountability Office (2014), *Standards for Internal Control in the Federal Government*, <https://www.gao.gov/assets/670/665712.pdf>. [3]
- U.S. Office of Management of Budget (OMB) (2016), *OMB Circular No. A-123, Management's Responsibility for Enterprise Risk*, <https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/memoranda/2016/m-16-17.pdf>. [5]
- Wright Jr., R. (2013), *The Internal Auditors' Guide to Risk Assessment*, The Institute of Internal Auditors Research Foundation. [14]

Примітки

¹ Контрольне середовище складається з набору стандартів, процесів і структур, які забезпечують основу для здійснення внутрішнього контролю в організації.

² У моделі «Три лінії захисту» першою лінією захисту є операційні менеджери, які володіють ризиками та управляють ними. Друга лінія захисту - це функції, які здійснюють нагляд за ризиками, як правило, це функції управління ризиками та комплаєнс. Третьою лінією захисту є функції внутрішнього аудиту, які забезпечують незалежне підтвердження ефективності процесів управління ризиками.

³ Невід'ємні ризики - це ризики, які оцінюються за відсутності заходів контролю, тобто до того, як заходи контролю були застосовані.

⁴ Залишковий ризик - це рівень ризику, що залишився після застосування заходів з його зниження.

⁵ Стратегічні ризики - це ймовірність того, що відбудеться подія, яка може вплинути на здатність організації досягти запланованих результатів. Операційні ризики - це ймовірність того, що відбудеться подія, яка вплине на здатність організації досягати своїх цілей і виробляти результати. Репутаційні ризики - це ймовірність негативного розголосу, прийняття громадськістю або неконтрольованих подій, які можуть негативно вплинути на репутацію організації.

⁶ Фактори ризику - це характеристики середовища, політики, процедур або діяльності організації, які пов'язані з високим рівнем ризику.

⁷ Толерантність до ризику - це рівень ризику, який менеджери готові прийняти після впровадження контрольних заходів. Визначення толерантності до ризику допомагає посадовим особам у прийнятті рішень щодо прийняття, зменшення, уникнення або розподілу ризиків.

⁸ Теплова карта - це представлення отриманих кількісних і якісних оцінок ймовірності настання ризику та впливу на організацію в разі настання певного ризику.

11 Правозастосування

У цій главі надається коментар до принципу правозастосування, що міститься в Рекомендаціях Ради ОЕСР з питань доброчесності публічних службовців. У ній описано, як механізми правозастосування сприяють ефективній підзвітності, стримують неправомірну поведінку та забезпечують дотримання стандартів публічної доброчесності. За підтримки механізмів співпраці та обміну інформацією на всіх рівнях, справедливість, об'єктивність і своєчасність визначені як ключові чинники ефективного та прозорого правозастосування. Крім того, у главі розглянуто п'ять найпоширеніших викликів, пов'язаних із правозастосуванням: незалежність; тривалість процедур; складність процедур; фрагментарний збір даних про правозастосування та публічність даних про правозастосування.

11.1. Навіщо потрібне правозастосування?

Послідовні та всеохоплюючі публічні системи доброчесності включають в себе компоненти не лише для визначення, підтримки та моніторингу доброчесності, але й для забезпечення дотримання правил і стандартів доброчесності. Механізми правозастосування є необхідними «зубами» системи публічної доброчесності будь-якої країни і є основним засобом, за допомогою якого суспільство може забезпечити дотримання правил і стримувати неправомірну поведінку. За умови справедливого, скоординованого, прозорого та своєчасного застосування, механізми забезпечення виконання можуть сприяти підвищенню довіри до державної системи доброчесності, зміцненню її легітимності з часом, та прищепленню цінностей доброчесності окремим особам, організаціям і суспільству в цілому, як культурної норми (OECD, 2017^[1]). Дотримання законів і нормативних актів демонструє, що уряд прагне їх дотримуватися, і що державні службовці не можуть діяти безкарно. Дотримання стандартів доброчесності також підвищує впевненість у тому, що інші не будуть їх порушувати. У цьому сенсі правозастосування має відповідну поведінкову функцію - бажання винагородити відданість нормі (непряма взаємність) поєднується з бажанням покарати за відповідні порушення з боку інших (негативна непряма взаємність) (OECD, 2018^[2]).

Рекомендації ОЕСР з питань публічної доброчесності закликають учасників «забезпечити, щоб механізми правозастосування забезпечували належне реагування на всі підозри у порушенні стандартів публічної доброчесності публічними посадовими особами та всіма іншими особами, причетними до порушень, зокрема, шляхом:

- a. застосування справедливості, об'єктивності та своєчасності у забезпеченні дотримання стандартів публічної доброчесності (включаючи виявлення, розслідування, застосування санкцій та оскарження) в рамках дисциплінарного, адміністративного, цивільного та/або кримінального процесу;
- b. сприяння механізмам співпраці та обміну інформацією між відповідними органами, підрозділами та посадовими особами (на організаційному, субнаціональному або національному рівнях) з метою уникнення дублювання та прогалин, а також підвищення своєчасності та пропорційності механізмів правозастосування;
- c. заохочення прозорості в організаціях державного сектору та для громадськості щодо ефективності механізмів правозастосування та результатів розгляду справ, зокрема шляхом розробки відповідних статистичних даних про справи, з дотриманням конфіденційності та інших відповідних правових положень» (OECD, 2017^[3]).

11.2. Що таке правозастосування?

За порушення доброчесності публічні службовці, як правило, несуть три основні види юридичної відповідальності та відповідні механізми притягнення до неї - дисциплінарну, кримінальну та цивільну:

- Підставою для дисциплінарного притягнення до відповідальності є трудові відносини з публічною адміністрацією та конкретні зобов'язання і обов'язки, які на неї покладені. Порушення цих зобов'язань та обов'язків призводить до санкцій адміністративного характеру, таких як попередження або догана, тимчасове відсторонення від роботи, штраф або звільнення.
- Кримінальне правозастосування публічної доброчесності стосується виявлення, розслідування та покарання за серйозні порушення, які підривають принципи, закріплені в конституційних текстах, такі як служіння суспільним інтересам або неупередженість публічної адміністрації. Кримінальні порушення призводять до засудження, інших санкцій, що зачіпають особисті свободи, та адміністративних санкцій. Хоча деякі правопорушення, такі

як зловживання службовим становищем, можуть бути скоєні лише державними службовцями, інші правопорушення можуть призвести до більш суворого покарання через те, що вони були скоєні державним службовцем (Cardona, 2003^[4]).

- Цивільно-правові механізми забезпечують правові засоби захисту для тих, хто зазнав шкоди від корупційних діянь, дозволяючи їм захищати свої права та інтереси, включаючи можливість отримання компенсації за завдані збитки (Council of Europe, 1999^[5]; United Nations, 2003^[6]).

Сфера неправомірної поведінки для принципу правозастосування включає порушення принципів доброчесності та обов'язків публічних службовців, які зазвичай - але не виключно - містяться в кодексах поведінки, а також корупційну злочинну поведінку, таку як хабарництво або зловживання публічними функціями. Надаючи огляд усіх систем правозастосування, цей принцип акцентує увагу на дисциплінарних системах, застосування яких відіграє важливу роль у системі доброчесності: вони безпосередньо впливають на повсякденну роботу та діяльність публічних службовців, а також забезпечують дотримання правил і цінностей доброчесності, визначених у кодексах поведінки та етичних кодексах, та відповідність їм. Крім того, дисциплінарні системи мають потенціал для виявлення сфер ризику для доброчесності, де необхідні превентивні зусилля та заходи з пом'якшення наслідків.

Існує низка різних інструментів і механізмів, які уряди можуть використовувати для досягнення цілей, визначених принципом правозастосування, але незалежно від контексту, наведені нижче характеристики є важливими компонентами всеосяжної системи правозастосування доброчесності:

- Публічні стандарти доброчесності забезпечуються через дисциплінарні, цивільні та/або кримінальні провадження відповідно до принципів справедливості, об'єктивності та своєчасності.
- Існують механізми нагляду, координації, співпраці та обміну інформацією між відповідними суб'єктами та установами в межах кожного режиму забезпечення дотримання стандартів доброчесності та між ними.
- Організації публічного сектору є прозорими щодо ефективності механізмів правозастосування та результатів розгляду справ, поважаючи при цьому право на приватність та конфіденційність.

11.2.1. Публічні стандарти доброчесності забезпечуються через дисциплінарні, цивільні та/або кримінальні провадження відповідно до принципів справедливості, об'єктивності та своєчасності

Принцип правозастосування визначає справедливість, об'єктивність і своєчасність як основні компоненти забезпечення дотримання публічних стандартів доброчесності та закликає країни застосовувати їх у всіх відповідних режимах правозастосування. Дотримання справедливості, об'єктивності та своєчасності під час розслідувань, судових розглядів та винесення рішень сприяє зміцненню або відновленню довіри громадськості до стандартів доброчесності.

Забезпечення справедливості у забезпеченні дотримання стандартів публічної доброчесності

Справедливість є ключовим фактором у забезпеченні довіри громадян до механізмів правозастосування та правосуддя загалом. Дотримання стандартів доброчесності є особливо актуальним у випадках порушення доброчесності та корупції, які можуть мати велике політичне значення та вплив. Концепція справедливості є всеосяжною і охоплює низку загальних принципів права, таких як доступ до правосуддя, рівне ставлення та незалежність судової влади. Воно також пронизує цивільне, кримінальне та адміністративне право. Як правовий принцип, справедливість

має матеріальні та процесуальні аспекти. Матеріальна справедливість охоплює групу цінностей і прав, які повинні надаватися на рівні результатів і стосуються прав людини та юридичної рівності. Процесуальна справедливість стосується юридичних гарантій, передбачених процесуальним законодавством, спрямованих на захист цих цінностей і прав, таких як незалежність суддів, доступ до суду та своєчасність рішень (Efrat and Newman, 2016^[7]). Матеріальна та процесуальна справедливість взаємозалежні, оскільки одна не може існувати без іншої (European Court of Human Rights, 2016^[8]).

Різні міжнародно-правові документи¹ вважають справедливість одним із фундаментальних прав людини та визначають ключові принципи, на яких має ґрунтуватися справедливе судочинство. Ці принципи можна згрупувати в одну з двох категорій, залежно від того, чи застосовуються вони протягом усього виконавчого провадження, чи лише на одній конкретній стадії (див. Таблиця 11.1).

Таблиця 11.1. Принципи справедливості в судочинстві

Принципи, що застосовуються протягом усього виконавчого провадження	
<ul style="list-style-type: none"> • Гарантування рівності перед законом. • Забезпечення права обвинуваченого на правову допомогу за його вибором та право на захист. • Повага до права обвинуваченого на презумпцію невинуватості, що є загальною гарантією, яка застосовується від стадії підозри (розслідування) до стадії засудження або виправдання (ОНЧР, 2003^[9]). Розслідування неправомірної поведінки на робочому місці має проводитися з нейтральною позицією, а не з метою доведення звинувачень (Ballard and Eastal, 2018^[10]). 	
Принципи, що застосовуються на конкретних етапах правозастосування	
Перед винесенням рішення	<ul style="list-style-type: none"> • Забезпечення доступу до інформації, зокрема, до документів і доказів, що підтверджують звинувачення, з метою ефективного забезпечення права обвинувачених на юридичну консультацію та захист. • Забезпечення доступу до суду, що надає особі чіткі та конкретні можливості для оскарження протиправних дій, які порушують її права. Право на доступ до суду включає не лише право на подання позову, але й право на судовий розгляд.
Постанови	<ul style="list-style-type: none"> • Дотримання принципу пропорційності, що означає, що тяжкість накладеної санкції повинна залежати від серйозності правопорушення.
Після винесення рішення	<ul style="list-style-type: none"> • Забезпечення права на апеляцію. Особливо в дисциплінарних провадженнях, де органи, що приймають рішення в першій інстанції, не завжди є судовими за своєю природою, відповідачам має бути надано право оскаржити рішення в суді.

Джерело: (Council of Europe, 1950^[11]; EU, 2012^[12]; United Nations, 2012^[13]).

Застосування деяких аспектів справедливості, таких як ті, що вважаються основними «кримінальними процесуальними гарантіями» (наприклад, презумпція невинуватості, право на правовий захист, доступ до інформації), має специфічні нюанси в дисциплінарному та цивільному судочинстві. Однак справедливість у цивільному судочинстві прямо згадується у статті 6(1) Європейської конвенції з прав людини, і Європейський суд з прав людини визнав її застосовність у дисциплінарних справах.² Крім того, деякі юрисдикції встановили поширення кримінально-процесуальних гарантій на дисциплінарні провадження. Наприклад, у Греції це стосується більшості кримінально-процесуальних гарантій, якщо вони не суперечать положенням Кодексу про державну службу та узгоджуються з метою дисциплінарної процедури. До них належать право зберігати мовчання, презумпція невинуватості, право на правовий захист, право на інформацію та право на слухання.³ Дисциплінарний закон Німеччини (Bundesdisziplinargesetz, BDG) встановлює застосування декількох кримінально-процесуальних гарантій, таких як право зберігати мовчання, право на правовий захист, презумпція невинуватості, або т. з. принцип *in dubio pro reo*, і принцип своєчасності.

Іншим виміром справедливості є притягнення до відповідальності всіх осіб, винних у порушенні доброчесності. У випадках, коли йдеться про приватні структури, особи, відповідальні за неправомірну поведінку, можуть ховатися за ієрархічними організаційними моделями та складними процесами прийняття рішень (G20, 2017^[14]). Система правозастосування, яка застосовує санкції

лише до фізичних осіб, може призвести до того, що громадськість сприйматиме їх як безкарних. Дійсно, може бути важко покласти відповідальність на одну конкретну особу, коли існує складна, розгалужена структура прийняття рішень. З цією метою необхідно створити механізми запобігання правопорушенням та примусових заходів, що застосовуються до юридичних осіб, які їх вчиняють. Ефективні, пропорційні та стримуючі санкції для юридичних осіб у поєднанні з відповідними стимулами для дотримання нормативно-правової бази можуть допомогти урядам сприяти підвищенню підзвітності в приватному секторі та стимулювати приватні організації дотримуватися стандартів доброчесності як спільної відповідальності в суспільстві (детальніше див. Главу 5).

Комплексний та ефективний режим санкцій для приватних юридичних осіб має бути чітким, справедливим та легко виконуваним. Він має охоплювати відповідальність приватних суб'єктів у рамках цивільного, кримінального або адміністративного режиму примусового виконання з санкціями, які можуть мати грошовий характер, наприклад, позбавлення або реституція незаконних прибутків і конфіскація. Подальші економічні та репутаційні санкції можуть посилити ефект стримування, наприклад, відсторонення від участі в державних тендерах або публічне розкриття інформації про заходи з примусового виконання законів. Санкції, що стосуються репутації приватного суб'єкта, такі як публікація змісту судового рішення, також вважаються ефективними, оскільки зацікавлені сторони неохоче беруть участь у ділових операціях з суб'єктами, причетними до корупційних справ.

Справедливе застосування режиму санкцій, у тому числі щодо приватних підприємств, також залежить від наявності належних слідчих ресурсів та кваліфікованого персоналу. Навчання та підвищення професіоналізму співробітників правоохоронних органів допомагає вирішувати технічні проблеми, забезпечує послідовний підхід і зменшує кількість скасованих санкцій через процедурні помилки та низьку якість юридичних файлів. Професійні профілі повинні відображати мандат і завдання, необхідні для проведення розслідувань. Таким чином, спеціалізована підготовка має вирішальне значення для слідчих, які можуть бути не знайомі з організаційними схемами, складними структурами або корпоративними бізнес-практиками, що застосовуються юридичними особами (OECD, 2016^[15]). Цього можна досягти за допомогою інструктажів і тренінгів, які формують знання про те, як функціонують різні режими і як їх можна використовувати паралельно один з одним, а також підвищують спроможність використовувати спеціальні методи розслідування порушень доброчесності. Заходи з розбудови спроможності також можуть бути спрямовані на посилення технічної експертизи та навичок у таких сферах, як адміністративне право, ІТ, бухгалтерський облік, економіка та фінанси, які є необхідними для забезпечення ефективного проведення розслідувань. На практиці багато правоохоронних органів стикаються з проблемами підбору відповідного персоналу та залучення спеціалізованих експертів. Однак витрати на розвиток потенціалу слід порівнювати з витратами на недотримання вимог, такими як зниження рівня підзвітності та довіри, а також прями економічні збитки (OECD, 2018^[16]).

Сприяння об'єктивності та незалежності механізмів правозастосування

Правозастосовні дії повинні здійснюватися лише на підставі закону, а тому ті, хто застосовує закон, повинні діяти об'єктивно. Об'єктивність повинна застосовуватися на всіх етапах усіх режимів правозастосування. У дисциплінарних провадженнях рішення - принаймні на рівні першої інстанції - зазвичай приймаються адміністративними органами, які не завжди є судовими за своєю природою. Оскільки члени цих дисциплінарних органів є не суддями, а державними службовцями, мають існувати процесуальні гарантії того, що їхні дії будуть вільними від внутрішнього чи зовнішнього впливу, а також від будь-якої форми конфлікту інтересів.⁴ Як мінімум, ці процесуальні гарантії можуть включати наступні компоненти:

- a. визначення повноважень та обов'язків дисциплінарних інституцій як чіткої основи для їхнього існування

- b. забезпечення відбору персоналу, відповідального за дисциплінарне провадження, на основі об'єктивних критеріїв, що ґрунтуються на особистих заслугах (особливо на посади вищого рівня)
- c. забезпечення персоналу, відповідальному за дисциплінарне провадження, належного рівня гарантій зайнятості та конкурентоспроможної заробітної плати відповідно до його посадових обов'язків
- d. забезпечення захисту персоналу, відповідального за дисциплінарне провадження, від погроз і тиску, щоб він не боявся репресій
- e. забезпечити, щоб персонал, відповідальний за дисциплінарне провадження, мав автономію у виборі справ для розгляду
- f. забезпечення того, щоб персонал, відповідальний за дисциплінарне провадження, проходив своєчасну підготовку щодо ситуацій конфлікту інтересів та мав чіткі процедури управління ними (OECD, 2016^[17]).

Об'єктивність тісно пов'язана з незалежністю - важливою характеристикою судової системи, яка гарантує кожній особі право на справедливий судовий розгляд її справи, що ґрунтується на законних підставах і доказах та є вільним від неналежного впливу. Вона включає як зовнішню незалежність від інших органів державної влади, так і внутрішню незалежність всередині судової системи (Council of Europe, 2010^[18]). Зазвичай розрізняють суб'єктивне сприйняття незалежності судової влади різними верствами суспільства (сприйнята незалежність) та формальні правові гарантії, які можуть зробити судову владу об'єктивно незалежною (формальна незалежність). Хоча правові гарантії можуть зробити судову владу об'єктивно незалежною, не можна вважати само собою зрозумілим, що країни, які застосовують найкращі практики щодо формальних гарантій незалежності судової влади, досягнуть високого рівня сприйняття незалежності (Van Dijk and Vos, 2018^[19]). Міжнародні правові інструменти також розрізняють організаційну незалежність судової влади в цілому та індивідуальну незалежність суддів.⁵ Організаційна незалежність гарантується її закріпленням у законодавстві, організаційною автономією, належним фінансуванням та самоврядуванням судової системи. Індивідуальна незалежність суддів забезпечується через:

- a. кадрову політику, яка передбачає чіткі процедури добору, призначення, просування по службі та звільнення суддів
- b. чіткі дисциплінарні процедури та відповідальності
- c. неможливість переведення без згоди відповідної особи
- d. внутрішню незалежність через прозорі механізми розподілу справ, що гарантують неупереджений та експертний розгляд кожної справи (Van Dijk and Vos, 2018^[19]).

Забезпечення своєчасності роботи виконавчої системи

Надмірні затримки у здійсненні виконавчого провадження можуть підірвати верховенство права і, зрештою, перешкоджати доступу до правосуддя. Таким чином, справедливість, а також ефективність механізмів примусового виконання рішень також залежить від початку та завершення провадження в розумні строки. Це стосується як досудового розслідування, так і судового розгляду, і однаково стосується як кримінальних, так і некримінальних механізмів примусового виконання рішень. Однак міжнародні правові інструменти не встановлюють конкретних часових рамок для того, що становить «розумний строк» для виконання судових рішень. Таким чином, не існує заздалегідь визначеного порогу, який би встановлював своєчасність застосування стандартів доброчесності. Своєчасність має бути збалансована з притаманною складністю, яка часто притаманна виконавчому провадженню і зазвичай залежить від конкретних обставин кожної справи.

11.2.2. Існують механізми нагляду, координації, співпраці та обміну інформацією між відповідними суб'єктами та установами в межах кожного режиму забезпечення дотримання стандартів доброчесності та між ними

Кожен режим правозастосування складається з процедур, що включають кілька етапів, суб'єктів та інституцій, нагляд і координація яких - при виявленні, розслідуванні та веденні справ - мають важливе значення для забезпечення належного розгляду передбачуваних неправомірних дій. Погана координація, співпраця та обмін інформацією між відомствами та установами, відповідальними за правозастосування, підривають спроможність системи забезпечення доброчесності, що має ширші наслідки - неефективність стримуючих заходів, безкарність і недовіру.

Забезпечення нагляду та координації в межах кожного правоохоронного режиму

Нагляд і координація між слідчими органами в межах кожного режиму допомагають забезпечити однакове застосування системи доброчесності у вирішенні спільних проблем і сприяють обміну передовим досвідом. Зважаючи на різні ролі та функції дисциплінарного та кримінального правозастосування, це вимагає створення правових та оперативних умов для обміну відповідною інформацією та забезпечення координації між суб'єктами, залученими до кожного з режимів правозастосування. У рамках кримінального режиму розслідування та судового переслідування, як правило, проводяться, спрямовуються та контролюються компетентними прокурорами, дії яких координуються відповідною прокуратурою або аналогічним координуючим органом. Що стосується дисциплінарних проваджень, то орган, який здійснює нагляд за впровадженням дисциплінарної системи та координує діяльність різних дисциплінарних органів, може допомогти в підтримці координації (Вставка 11.1).

Вставка 11.1. Національна дисциплінарна рада та SisCor у Бразилії

Національна дисциплінарна рада в Бразилії, створена під керівництвом Офісу Генерального контролера Союзу (CGU), відповідає за нагляд за впровадженням централізованої дисциплінарної системи федеральної виконавчої влади - *Sistemas Correcionais*, SisCor. Діяльність SisCor пов'язана з розслідуванням порушень, скоєних державними службовцями, та застосуванням відповідних покарань. SisCor наділена юридичними повноваженнями контролювати і коригувати будь-які поточні дисциплінарні процедури та застосовувати санкції через своїх 150 співробітників у центральному департаменті та 240 секційних підрозділів, розташованих у федеральних агентствах (*corregedorias seccionais*).

Однією з основ координаційної функції CGU є Система управління дисциплінарними провадженнями (*Sistema de Gestão de Processos Disciplinares*, CGU-PAD) - програмне забезпечення, що дозволяє зберігати та надавати швидкий і безпечний доступ до інформації про дисциплінарні процедури, запроваджені в державних установах.

За допомогою інформації, доступної в CGU-PAD, державні управлінці можуть здійснювати моніторинг і контроль дисциплінарних процесів, визначати критичні моменти, створювати карти ризиків і розробляти рекомендації щодо запобігання та протидії корупції та іншим порушенням адміністративного характеру.

Джерело: (OECD, 2017^[11]); веб-сайт CGU, www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar (станом на 22 лютого 2020 р.).

У будь-якій типології виконавчих проваджень співробітництву, координації та обміну інформацією можуть сприяти (електронні) інструменти управління справами, такі як бази даних або реєстри. Наприклад, досвід показує, що забезпечення електронного зв'язку між прокуратурою та поліцією, податковими органами та органами з питань цінних паперів є фактором прискорення процедур

розслідування корупції та передачі справ до суду, а також полегшення подальших дій та збору статистичних даних (UNODC, 2017^[20]). Електронні інструменти управління справами також можуть надавати відповідну інформацію для цілей статистики, прозорості та запобігання корупції. Щоб бути ефективними, дані повинні бути точними та пропорційними цілям, для яких вони збираються. Крім того, дані повинні збиратися та оброблятися відповідно до правил конфіденційності та захисту даних. Система управління дисциплінарними провадженнями у Великій Британії (Вставка 11.1) та Судова інформаційна система в Естонії (Вставка 11.2) є прикладами електронних інструментів управління справами у сфері дисциплінарного та цивільного правозастосування відповідно. У кримінальній сфері Сполучене Королівство розробило подібний інструмент для справ про іноземний підкуп - Реєстр іноземного підкупу, а Словенія нещодавно створила аналогічну базу даних, доступ до якої мають лише органи прокуратури (OECD, 2018^[21]).

Вставка 11.2. Естонська судова інформаційна система (KIS)

Коли суд в Естонії завантажує документ до Естонської судової інформаційної системи (KIS), він надсилається через захищений електронний канал обміну даними (X-Road) до електронної картотеки, центральної бази даних та системи управління справами. Електронна картотека дозволяє сторонам процесу та їхнім представникам подавати процесуальні документи до суду в електронному вигляді та спостерігати за ходом розгляду справи, пов'язаної з ними. Документ, завантажений до електронної картотеки, стає видимим для відповідних адресатів, які отримують повідомлення електронною поштою. Після того, як адресат отримує доступ до публічної електронної картотеки та відкриє завантажений документ, він вважається законно отриманим. Після цього KIS отримує повідомлення про те, що адресати або їхні представники ознайомилися з документом. Якщо документ не надійшов до електронного реєстру протягом визначеного строку, суд застосовує інші способи вручення.

Джерело: www.rik.ee/sites/www.rik.ee/files/elfinder/article_files/RIK_e_Court_Information_System%2B3mm_bleed.pdf; <https://www.rik.ee/en/e-file> (станом на 17 лютого 2020 р.).

Сприяння співпраці та обміну інформацією між правоохоронними системами та країнами

Органам одного з режимів правозастосування можуть стати відомі факти або інформація, що стосуються іншого режиму, і в цьому випадку вони повинні повідомити їх, щоб забезпечити визначення потенційних обов'язків. Таким чином, механізми координації є життєво важливими для забезпечення швидкого обміну інформацією та взаємної підтримки механізмів правозастосування. Це визнається міжнародними документами, які вимагають від держав-учасниць вживати заходів для заохочення співпраці з їхніми органами державної влади та правоохоронними органами та між ними, як на проактивній основі (коли орган влади стикається з можливим корупційним правопорушенням), так і на запит слідчих органів та органів прокуратури (United Nations, 2003^[6]) (Council of Europe, 1999^[22]). Механізми координації між відповідними установами також допомагають виявляти спільні стримуючі фактори, забезпечувати постійний обмін досвідом та обговорювати формальні і неформальні способи покращення правозастосування в цілому.

Створення робочих груп - як спеціальних, так і в рамках ширших механізмів для забезпечення співпраці в рамках всієї системи доброчесності (детальніше див. Главу 2) – створює умови для стандартизації процесів, своєчасної та безперервної комунікації, взаємного навчання, а також діалогу та дискусій для вирішення проблем і внесення пропозицій щодо операційних або правових удосконалень. Робочі групи також можуть сприяти укладанню двосторонніх або багатосторонніх протоколів чи меморандумів про взаєморозуміння для уточнення обов'язків або запровадження

практичних інструментів співпраці між відповідними відомствами (Вставка 11.3). Однак, враховуючи потенційну чутливість корупційних справ і необхідність забезпечення незалежності правоохоронної діяльності, будь-який механізм координації між слідчими та іншими державними органами повинен належним чином враховувати конституційну роль і компетенцію кожної із залучених установ.

Вставка 11.3. Механізми запобігання фрагментації зусиль

Міжвідомчі угоди, меморандуми про взаєморозуміння, спільні інструкції та мережі співпраці і взаємодії є поширеними механізмами сприяння співпраці з правоохоронними органами та між ними. Прикладами цього є різні форми угод між прокуратурою або національним антикорупційним органом та різними міністерствами; між підрозділом фінансової розвідки та іншими зацікавленими сторонами, які працюють у сфері боротьби з відмиванням грошей; або між самими правоохоронними органами. Ці типи угод спрямовані на обмін розвідувальною інформацією щодо боротьби зі злочинністю та корупцією або на здійснення інших форм співпраці.

У деяких випадках країни створили офіційні міжвідомчі імплементаційні комітети або системи обміну інформацією (іноді їх називають «антикорупційними форумами» або «форумами доброчесності») між різними відомствами; інші проводять регулярні координаційні зустрічі.

З метою сприяння співпраці та міжвідомчій координації деякі країни ініціювали програми відрядження співробітників між різними органами виконавчої влади та правоохоронними органами з антикорупційними повноваженнями, включаючи національні підрозділи фінансової розвідки. Аналогічно, інші країни відрядили інспекторський персонал антикорупційного органу до кожного міністерства та на регіональному рівні.

Джерело: (UNODC, 2017^[20]).

Для налагодження співпраці між іноземними органами влади країнам необхідно сприяти діалогу, взаєморозумінню та взаємозобов'язанням. Це актуально, наприклад, для розгляду справ про хабарництво за кордоном, щодо яких статистика показує, що обмін інформацією між іноземними органами не є поширеним джерелом виявлення в країні запиту (ОЕСД, 2018^[23]). Для покращення співпраці між іноземними органами влади країнам необхідно повною мірою використовувати можливості та інструменти, передбачені відповідними міжнародними документами, для налагодження міжнародного співробітництва як у кримінальних, так і в адміністративних справах.

Надання послідовних рекомендацій

Установи, відповідальні за координацію діяльності слідчих органів або загальну політику правозастосування, зазвичай створюють канали постійної комунікації та місця для регулярних зустрічей із суб'єктами, оскільки вони часто найкраще підходять для зміцнення потенціалу правоохоронних органів та підтримки їх у побудові та підтримці справ. Зокрема, ці координуючі органи можуть надавати інструменти та канали, щоб направляти та підтримувати слідчі органи в послідовній підготовці справ. Що стосується кримінального правозастосування, то, з урахуванням принципів поділу влади та верховенства права, загальнодоступні закони, а також загальні вказівки або директиви Генеральної прокуратури або компетентного органу, що визначає політику в галузі кримінального переслідування, можуть бути корисними для підтримки прокурорів під час здійснення ними своїх автономних повноважень та вжиття заходів. Такі вказівки не повинні містити положень, що надають прокурорам широку або беззастережну свободу дій, наприклад, право утримуватися від кримінального переслідування, якщо справа не «відповідає суспільним інтересам» (UNODC, 2009^[24]). Що стосується дисциплінарних процедур, підтримка може надаватися за допомогою довідників, посібників або інших інструментів для встановлення контакту, таких як спеціальні гарячі

лінії або електронні довідкові служби, які вирішують сумніви або питання, пов'язані з дисциплінарними справами та процедурами (Вставка 11.4).

Вставка 11.4. Надання рекомендацій з дисциплінарних питань

Кодекс управління державною службою у Великій Британії рекомендує дотримуватися Кодексу практики щодо дисциплінарних процедур та розгляду скарг Служби консультацій, примирення та арбітражу (ACAS), а також повідомляє департаменти та відомства про те, що цей кодекс має значну вагу у справах трудових трибуналів і буде братися до уваги при розгляді відповідних справ. ACAS, незалежний орган, видав кодекс у березні 2015 року, який заохочує:

- чіткі, письмові дисциплінарні процедури, розроблені в консультаціях із зацікавленими сторонами
- швидкі, своєчасні дії
- послідовність у розгляді та прийнятті рішень у всіх справах
- прийняття рішень на основі доказів
- повагу до прав обвинуваченого: право на інформацію, адвоката, слухання та оскарження.

Австралійська комісія з питань державної служби (APSC) також опублікувала всеосяжний Посібник з розгляду неправомірних дій, який містить роз'яснення основних понять і визначень, що містяться в кодексі поведінки державних службовців та інших застосовних політиках/законодавстві, а також детальні інструкції для керівників щодо провадження у справах. Посібник також містить різні контрольні списки для полегшення процедур для керівників, такі як Контрольний список для початкового розгляду підозри в неправомірній поведінці; Контрольний список для відсторонення працівника; Контрольний список для прийняття рішення про порушення Кодексу поведінки; і Контрольний список для прийняття рішення про застосування санкцій.

Генеральний контролер профспілки (CGU) в Бразилії надає відповідним дисциплінарним органам різні інструменти для керівництва, включаючи посібники, запитання та відповіді на найбільш поширені проблеми, а також адресу електронної пошти для роз'яснення питань, пов'язаних з дисциплінарною системою.

Джерело: (ACAS, 2015^[25]; APSC, 2015^[26]; CGU, n.d.^[27]).

11.2.3. Організації публічного сектору є прозорими щодо ефективності механізмів правозастосування та результатів розгляду справ, поважаючи при цьому право на приватність та конфіденційність

Дані про правозастосування можуть підтримати систему доброчесності у багатьох аспектах. По-перше, статистичні дані про дотримання стандартів доброчесності дають уявлення про ключові сфери ризику, а отже, можуть бути використані для визначення напрямів конкретних політик, а також стратегій у сфері доброчесності та боротьби з корупцією. По-друге, дані можуть слугувати індикаторами для моніторингу та оцінки політики і стратегій у сфері доброчесності (докладніше див. Главу 3), а також сприяти оцінці ефективності роботи дисциплінарної системи в цілому. По-третє, дані можуть слугувати основою для інституційної комунікації, інформуючи інших державних службовців та громадськість про вжиті заходи (OECD, 2018^[16]). Нарешті, консолідовані, доступні та проаналізовані статистичні дані про практику правозастосування дозволяють оцінити ефективність існуючих заходів та оперативну координацію між антикорупційними установами (UNODC, 2017^[20]).

Збір даних про правозастосування та забезпечення їх прозорості

Діяльність зі збору даних про правозастосування, які часто є недостатніми та/або фрагментарними, має бути спрямована на забезпечення чіткого розуміння таких питань, як кількість розслідувань, типологія порушень і санкцій, тривалість проваджень та інституції, що втручаються в них. Поглиблений збір даних полегшить їхній аналіз, а також їхню порівнянність у часі та між юрисдикціями і країнами.

Хоча за збір кримінальних та дисциплінарних даних і статистики можуть відповідати різні органи влади, їхню діяльність можна було б координувати на центральному рівні. Це могло б сприяти розробці своєчасних стратегій і політик, заснованих на оцінці ризиків, а також - якщо координація поєднується з відповідними технічними засобами та інструментами аналізу даних - виявленню зон ризику та аномалій, які потребують подальших превентивних заходів або розслідувань. Координація може відбуватися, наприклад, у межах однієї робочої групи, як спеціальної, так і в рамках ширших координаційних механізмів державної системи доброчесності, завданням яких є вдосконалення процесів та обміну інформацією між суб'єктами правозастосування. В ідеалі, з належним урахуванням законів про захист приватного життя та таємницю слідства, механізм, що координує публічну систему доброчесності, повинен централізувати інформацію з дисциплінарних, кримінальних та інших баз даних (наприклад, декларацій про майно, податкових декларацій або баз даних, пов'язаних із закупівлями).

Дані про правозастосування та статистика можуть додатково сприяти демонстрації прихильності до доброчесності, забезпеченню підзвітності та аналізу ризиків, якщо вони будуть прозорими та доступними для громадськості в інтерактивній та цікавій формі, а також якщо вони будуть надані у відповідних формах для повторного використання та опрацювання. Що стосується дисциплінарної системи, то такі країни, як Колумбія, розробили індикатори санкцій, пов'язаних з корупцією (Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, n.d.^[28]) а інші, як Бразилія, періодично збирають і публікують дані про дисциплінарні санкції у форматах pdf та xls (CGU, n.d.^[29]).

Забезпечення прозорості щодо ефективності механізмів правозастосування також включає побудову здорових відносин між правоохоронними органами та журналістами/ЗМІ, а також постійну демонстрацію прозорості, підзвітності та відкритості. Наприклад, судові органи країн можуть застосовувати проактивний підхід до ЗМІ та забезпечувати прозорість системи правосуддя для громадськості та суспільства, наприклад, призначаючи прес-секретарів (Вставка 11.5) або суддів для преси, безкоштовно оприлюднюючи судові рішення в Інтернеті або розробляючи стратегію роботи з соціальними мережами (ENCJ, 2012^[30]). Така тісна співпраця зі ЗМІ особливо важлива для комунікації під час кризових ситуацій, наприклад, коли виникає корупційний скандал.

Вставка 11.5. Комунікаційні офіси в судовій системі Іспанії

Комунікаційні офіси Верховного суду, Національного суду та Вищих судів усіх автономних регіонів Іспанії підпорядковуються Комунікаційному офісу Генеральної ради судової влади і є встановленими каналами для контакту зі ЗМІ. Інформація, яку вони надають, поширюється серед усіх журналістів одночасно на рівних засадах, за винятком випадків, коли ця інформація, інтерв'ю чи репортажі запитуються через певний канал. Інформація повинна надаватися в письмовій формі, у вигляді офіційного прес-релізу та з дотриманням правил захисту персональних даних. У 2018 році Офіс Генеральної ради з питань судової влади оновив свій комунікаційний протокол, щоб адаптуватися до глибоких змін та еволюції комунікації в останні роки.

Джерело: Офіс Генеральної ради з питань судової влади (2018), Протокол комунікації у сфері правосуддя, www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/Oficina-de-Comunicacion/Protocolo-de-Comunicacion-de-la-Justicia/ (станом на 17 лютого 2020 р.).

Оцінка системи доброчесності та ефективності механізмів правозастосування

Дані, пов'язані з правозастосуванням, додатково використовуються для виявлення проблем і сфер для подальшого вдосконалення системи доброчесності та самих механізмів правозастосування. Дані про правозастосування можуть бути частиною ширшого моніторингу та оцінки системи доброчесності. Наприклад, Корея розробляє два індекси, пов'язані з дисциплінарними та кримінальними справами про корупцію, для розгляду в рамках щорічного оцінювання доброчесності державних організацій. Це Дисциплінарний індекс корумпованих державних службовців та Індекс корупційних справ (Anti-Corruption and Civil Rights Commission, 2016^[31]).

Дані про правозастосування також можуть допомогти оцінити ефективність механізмів правозастосування, оскільки вони можуть слугувати джерелом ключових показників ефективності (КПЕ), що визначають стримуючі фактори та найскладніші сфери в процедурах. З цією метою показники ефективності, результативності, якості та справедливості систем правосуддя, розроблені такими організаціями, як Рада Європи (наприклад, частка повідомлень про ймовірні правопорушення, переданих до суду, та середня тривалість провадження), також можуть бути застосовані до дисциплінарних проваджень (Council of Europe, 2018^[32]). Оприлюднення результатів таких оцінок ефективності демонструє прихильність до вдосконалення механізмів підзвітності та вселяє довіру до правоохоронної системи. Крім того, аналіз результатів оцінювання - у тісній співпраці з усіма залученими установами - є ключовим для вирішення проблем та усунення недоліків не лише правоохоронної системи, а й системи доброчесності в цілому.

11.3. Виклики

11.3.1. Низький рівень (сприйнятої та формальної) незалежності

Зниження рівня сприйняття незалежності суддів викликає занепокоєння в низці країн ОЕСР (European Commission, 2019^[33]). Дійсно, судді повинні бути вільними від неналежних зв'язків і впливу, але «при цьому вони також повинні виглядати вільними від них для розумного спостерігача» (UNODC, 2002^[34]). Сприйняття незалежності судової влади також розглядається як фактор, що сприяє економічному зростанню, відсутність якого може стримувати інвестиції (European Commission, 2019^[33]). Крім того, хоча незалежність судової влади є багатогранним питанням, сприйняття незалежності вважається показником фактичної незалежності, яка, в свою чергу,

пов'язана з такими факторами, як довіра громадськості до судової влади, ступінь демократизації та свободи преси, а також культурні чинники (Van Dijk and Vos, 2018^[19]).

Що стосується формальної незалежності, то проблеми виникають у кримінальній сфері, зокрема у створенні технічно незалежних органів прокуратури. У деяких випадках процес прийняття рішень прокуратурою надто тісно пов'язаний з виконавчою владою або залежить від неї. Наприклад, у деяких країнах керівник правоохоронних органів, такий як генеральний прокурор, може бути політично призначеним і може бути звільнений з посади безпідставно. Така ситуація створює ризики для доброчесності органів прокуратури, роблячи їх особливо вразливими до неправомірного впливу, пов'язаного з політичними міркуваннями. Для забезпечення незалежності та належного розслідування, кримінального переслідування, розгляду та вирішення справ відповідно до закону судді та прокурори можуть призначатися органом, що складається переважно з представників їхньої власної категорії (наприклад, судові ради суддів) (Council of Europe, 2010^[18]). У більш загальному плані, повинні існувати заходи і механізми, що гарантують незалежність суддів на організаційному рівні (через закріплення в законодавстві, організаційну автономію, належне фінансування і самоврядування судової системи), а також на рівні окремих суддів і прокурорів (через чіткі кадрові та дисциплінарні процедури, неможливість переведення, а також об'єктивність і прозорість розподілу справ).

11.3.2. Тривалість провадження

Тривалість адміністративних, цивільних, кримінальних та дисциплінарних проваджень впливає на своєчасність накладення санкцій, особливо з урахуванням строків давності. Строки давності - це правила, що визначають максимальний час, протягом якого проти передбачуваного правопорушника може бути порушено адміністративну, цивільну, кримінальну або дисциплінарну справу, з метою захисту права на судовий розгляд упродовж розумного строку (Council of Europe, 1950^[11]). Хоча строки позовної давності покликані сприяти правовій визначеності, справедливості судового розгляду та ефективності, вони можуть перешкоджати ефективному правозастосуванню та призводити до безкарності.

У дисциплінарних провадженнях на своєчасність часто впливає той факт, що порушення доброчесності виявляються в результаті інших процедур, таких як внутрішній або зовнішній аудит. За цей час можуть сплинути строки давності або, в інших випадках, порушник може звільнитися з публічної посади. Останній випадок особливо актуальний для порушень кодексу поведінки, за які важко накладати санкції, коли державні службовці вже залишили посаду (Cardona, 2003^[4]). У таких випадках можна розглянути альтернативні варіанти подолання проблем, пов'язаних із тривалими розслідуваннями та судовими розглядами, такі як заборона колишнім посадовцям-порушникам обіймати державні посади протягом певного періоду, розірвання або відмова від контрактів з приватним роботодавцем колишнього посадовця-порушника, а також скорочення пенсії за віком (OECD, 2010^[35]).

Аналогічні міркування стосуються і кримінального режиму, де строки давності для корупційних злочинів можуть виявитися недостатніми, коли ймовірні корупційні об'єкти виявляються набагато пізніше після їх укладення або коли правозастосування страждає від інших структурних недоліків, таких як брак судової чи адміністративної спроможності. Як наслідок, строк давності може сплинути до ухвалення остаточного рішення. Наприклад, вплив строку давності є однією з головних причин непритягнення до відповідальності публічних службовців у справах про хабарництво за кордоном у країнах, на які є попит (OECD, 2018^[23]).

Тривалість судового розгляду також є серйозною проблемою для правозастосування в цивільному праві. Наприклад, у 2010 році середня кількість днів для винесення рішення в першій інстанції в країнах ОЕСР становила близько 240 днів, а тривалість розгляду цивільного спору в усіх трьох

інстанціях - 788 днів, тоді як у деяких інших країнах завершення провадження може тривати до 8 років (Palumbo et al., 2013^[36]).

Своєчасність залежить від багатьох факторів, деякі з яких пов'язані з функціонуванням виконавчої системи, інші - зі складністю та обставинами справи. Як наслідок, неможливо встановити конкретні часові рамки для того, що є «розумним строком» для всіх країн. Однак можна докласти зусиль для усунення умов, що призводять до тривалого виконавчого провадження, наприклад, забезпечити, щоб законодавча база була ефективною і не містила надлишкових процедур; щоб виконавчі органи мали достатній потенціал для розгляду всіх справ; і щоб існували механізми координації для забезпечення швидкого початку розслідувань.

11.3.3. Складні процедури за участю декількох установ

Складність кожної процедури правозастосування та залучення до неї кількох установ створює можливості для непослідовного застосування правової бази, особливо якщо відсутні офіційні механізми обміну інформацією, якщо різні установи по-різному тлумачать законодавство, або якщо відповідальні органи не отримують послідовних вказівок і не мають можливостей для діалогу та взаємного навчання.

У випадку дисциплінарних проваджень підрозділи, відповідальні за формування справ, значною мірою покладаються на активну співпрацю з широким колом суб'єктів як всередині, так і поза межами організації, наприклад, при ознайомленні зі звинуваченнями в порушенні доброчесності (наприклад, аудиторські звіти, декларації про майно, управління людськими ресурсами, звіти про викриття корупції). Крім того, в деяких країнах існують спеціальні процедури, що залежать від тяжкості порушення, і зазвичай передбачено дві інстанції для оскарження рішення.

Аналогічним чином, проактивна і постійна співпраця та координація між органами, що беруть участь у кримінальному провадженні, має важливе значення для забезпечення безперешкодного проведення розслідувань і судового переслідування, а також для того, щоб зусилля правоохоронних органів не стали неефективними через бездіяльність будь-якого з цих органів. Дійсно, в деяких країнах відсутність координації та обміну інформацією ставить під загрозу розслідування і створює ризик паралельних розслідувань, що, в свою чергу, призводить до марної втрати ресурсів, невизначення пріоритетів у справах і фрагментації доказів та інформації. Працівники правоохоронних органів, особливо в країнах з централізованою прокуратурою, як правило, покладаються на кримінально-процесуальний кодекс як на достатню основу для координації розслідування та судового переслідування кримінальних правопорушень. Однак досвід показує, що таких загальних правил недостатньо для забезпечення належного рівня співпраці у розслідуванні складних корупційних справ, які потребують аналізу тенденцій і зон ризику, скоординованих політичних підходів і проактивних заходів з виявлення корупції. Крім того, такі правила не стосуються співпраці між правоохоронними органами та превентивними установами (OECD, 2013^[37]).

Для вирішення цих проблем у будь-якій правоохоронній системі (електронні) інструменти управління справами, такі як бази даних або реєстри, можуть сприяти співпраці, координації та обміну інформацією між відповідними органами та установами. Що стосується дисциплінарного правозастосування, то наявність наглядового органу, який здійснює нагляд за впровадженням системи та координує діяльність різних дисциплінарних органів, може забезпечити однакове застосування системи доброчесності, вирішувати спільні проблеми та сприяти обміну передовим досвідом. Таким чином, наглядовий орган сприяє забезпеченню підзвітності в публічному секторі і, зрештою, підвищує загальну ефективність системи доброчесності (докладніше див. Главу 12).

11.3.4. Кілька обов'язків, пов'язаних з одним і тим же проступком

Міжвідомча координація правозастосування особливо важлива на етапі розслідування, коли відповідну інформацію часто виявляють органи, діяльність яких може бути джерелом як дисциплінарної, так і кримінальної відповідальності (Martini, 2014^[38]). У цьому контексті у багатьох країнах існують проблеми, пов'язані з тим, що, наприклад, співпраця між органами, що здійснюють державні закупівлі, правоохоронними та антикорупційними органами під час розслідувань має формальний характер, що призводить до низької кількості повідомлень про підозри в корупції або конфлікті інтересів, які органи, що здійснюють державні закупівлі, надсилають правоохоронним органам або органам з питань доброчесності (European Commission, 2014^[39]).

Розгляд правопорушень, пов'язаних із доброчесністю, як у кримінальному, так і в дисциплінарному режимах з належним урахуванням принципу *ne bis in idem* вимагає значної координації, тоді як адміністративне провадження зазвичай призупиняється до винесення вироку в кримінальному режимі, а адміністративне рішення приймається на основі кримінального вироку (Вставка 11.6). Саме тому правові процедури в більшості країн-членів ОЕСР передбачають негайне повідомлення правоохоронних органів про ймовірне кримінальне правопорушення (OECD, 2017^[1]).

Вставка 11.6. Взаємозв'язок між процедурами та категоріями відповідальності

Дисциплінарна процедура, що триває, зазвичай призупиняється на час кримінального провадження за тим самим фактом. Таке призупинення також перериває перебіг строків давності. Факти, доведені в остаточному судовому рішенні у кримінальній справі, можуть бути прийняті як докази в дисциплінарній процедурі. Аналогічно, обвинувальний вирок у кримінальній справі може бути врахований при вирішенні питання про накладення дисциплінарного стягнення за ту саму поведінку. Якщо державний службовець визнаний винним у результаті кримінального процесу, дисциплінарним стягненням, як правило, є звільнення з державної служби. Однак дисциплінарне стягнення все одно можливе, навіть якщо відповідна кримінальна справа буде закрита. І в кримінальному, і в дисциплінарному режимах державний службовець стикається з економічними або фінансовими наслідками правопорушення. Зазвичай, законодавство надає адміністрації та судді досить широкі повноваження щодо врахування всіх обставин при прийнятті рішення про конкретні суми, які має сплатити посадова особа в якості компенсації.

Паралельні процедури та різні процесуальні гарантії, що застосовуються до кожного режиму, впливають на розслідування. Кримінальні розслідування вимагають вищого рівня гарантій прав підозрюваного через інтрузивний характер слідчих повноважень, наданих правоохоронним органам. Адміністративні розслідування, з іншого боку, передбачають набагато менший рівень втручання в права осіб і не вимагають таких самих гарантій.

Джерело: (Cardona, 2003^[4]).

Необхідність забезпечення співпраці у правоохоронній діяльності виходить за межі національних органів влади та кордонів. Нещодавні корупційні скандали за участю державних службовців у різних країнах висвітлили брак співпраці, ефективної транскордонної координації та обміну інформацією між відповідними юрисдикціями. У регіональному дослідженні ОЕСР, присвяченому Латинській Америці, зазначається, що це значною мірою пов'язано з відсутністю регулярної та ефективної міжнародної співпраці (наприклад, координації складних розслідувань у режимі реального часу, послідовного обміну доказами та регулярних каналів зв'язку), яка б дозволила владі вирішувати матеріальні та процесуальні відмінності між правовими системами (OECD, 2018^[16]). Таким чином, необхідні ефективні механізми, які дозволять органам влади розвивати ключові складові ефективної неформальної та формальної співпраці (наприклад, навички, професійні контакти та взаємну довіру).

11.3.5. Фрагментарний збір та оприлюднення даних про правозастосування

Збір даних про правозастосування (наприклад, кількість розслідувань, судових переслідувань і санкцій), як правило, обмежений і часто здійснюється на основі фрагментарного підходу без чіткої стратегії. Крім того, коли дані доступні для громадськості, їх може бути важко знайти та повторно використати зацікавленим сторонам (наприклад, громадянському суспільству, науковим колам) для інших цілей. ОЕСР помітила це щодо даних деяких дисциплінарних систем: вони збираються лише частково і в широких категоріях; вони не узгоджуються з іншими наборами статистичних даних; вони не публікуються і не доводяться до відома громадськості. Аналогічні висновки випливають з аналізу політики прозорості субнаціональних агентств з питань етики щодо правозастосовчої діяльності (Coalition for Integrity, 2019^[40]).

Аналогічно, брак належних статистичних даних або судової практики щодо корупційних злочинів був визначений як наскрізна проблема для імплементації кримінально-правових положень Кримінальної конвенції. Зокрема, хоча деякі кримінальні дані про корупцію надаються окремими органами влади або щодо окремих правопорушень, методологія, що використовується, та типи даних, що збираються, не узгоджуються між установами; наявна інформація не розбивається за видами правопорушень; не існує центральних механізмів, за допомогою яких можна було б отримати доступ до таких даних (UNODC, 2017^[20]).

Хоча збір кримінальних і дисциплінарних даних та статистики щодо порушень доброчесності часто є обов'язком окремих установ, їхню діяльність можна було б координувати на центральному рівні, наприклад, у межах загального координаційного механізму для публічної системи доброчесності. У цьому контексті дані про правозастосування можуть також інтегруватися в ширший моніторинг та оцінку системи доброчесності. Що стосується прозорості, то дані про правозастосування та статистика можуть мати найбільший вплив на підзвітність та аналіз ризиків, коли вони доступні для громадськості в інтерактивній та цікавій формі, а також коли вони надаються у відповідних формах для повторного використання та опрацювання.

Бібліографія

- ACAS (2015), *Acas Code of Practice on Disciplinary and Grievance Procedures*, [25]
<http://www.acas.org.uk/index.aspx?articleid=2174> (accessed on 27 November 2019).
- Anti-Corruption and Civil Rights Commission (2016), *Assessing Integrity of Public Organizations*, [31]
<http://www.acrc.go.kr/en/board.do?command=searchDetail&method=searchList&menuId=0203160302> (accessed on 24 January 2020).
- APSC (2015), “*Handling misconduct: A human resource manager’s guide*”, [26]
<http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/handling-misconduct-a-human-resource-managers-guide-2015> (accessed on 27 November 2019).
- Ballard, A. and P. Eastaer (2018), “Procedural fairness in workplace investigations: Potential flaws and proposals for change”, *Alternative Law Journal*, Vol. 43/3, pp. 177-183, [10]
<https://doi.org/10.1177/1037969X18772134>.
- Cardona, F. (2003), “*Liabilities and disciplines of civil servants*”, OECD, Paris, [4]
<http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/37890790.pdf> (accessed on 7 September 2017).
- CGU (n.d.), *Manuais e Capacitação*, <http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/capacitacoes> (accessed on 27 November 2017). [27]
- CGU (n.d.), *Relatórios de Punições Expulsivas*, <http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/relatorios-de-punicoes-expulsivas> (accessed on 30 July 2019). [29]
- Coalition for Integrity (2019), “*Enforcement of ethics rules by state ethics agencies: Unpacking the S.W.A.M.P. Index*”, <http://unpacktheswamp.coalitionforintegrity.org/> (accessed on 17 February 2020). [40]
- Consultative Council of European Judges (2010), *Magna Carta of Judges*, [41]
<https://rm.coe.int/16807482c6> (accessed on 17 February 2020).
- Council of Europe (2018), *European Judicial Systems: Efficiency and Quality of Justice - 2018 Edition (2016 data)*, <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c> (accessed on 30 July 2019). [32]
- Council of Europe (2010), *Judges: Independence, Efficiency and Responsibilities*, [18]
<https://rm.coe.int/16807096c1> (accessed on 17 February 2020).
- Council of Europe (1999), “*Civil Law Convention on Corruption: Details of Treaty no. 174*”, [5]
<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174> (accessed on 14 January 2019).
- Council of Europe (1999), *Criminal Law Convention on Corruption: Details of Treaty no. 173*, [22]
https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173?coconventions_WAR_coeconventionsportlet_languageld=en_GB (accessed on 17 February 2020).
- Council of Europe (1950), *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms: Details of Treaty no. 005*, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005> (accessed on 17 February 2020). [11]

- Efrat, A. and A. Newman (2016), “Deciding to Defer: The Importance of Fairness in Resolving Transnational Jurisdictional Conflicts”, *International Organization*, Vol. 70/2, pp. 409-449, <https://doi.org/10.1017/S0020818316000023>. [7]
- ENCJ (2012), “*Justice, society and the media*”, European Network of Councils for the Judiciary, https://www.encj.eu/images/stories/pdf/GA/Dublin/encj_report_justice_society_media_def.pdf (accessed on 17 February 2020). [30]
- EU (2012), *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN> (accessed on 24 January 2020). [12]
- European Association of Judges (1997), *Judges’ Charter in Europe*, <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2014/10/Judges-charter-in-europe.pdf> (accessed on 17 February 2019). [42]
- European Commission (2019), *EU Justice Scoreboard 2019*, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2019_en.pdf. [33]
- European Commission (2014), “*EU Anti-corruption Report*”, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report_en (accessed on 17 February 2020). [39]
- European Court of Human Rights (2016), *Elements of substantive law as obstacles to access to a court within the meaning of Article 6§1 of the Convention*, https://www.echr.coe.int/Documents/Research_report_substantive_law_access_court_ENG.PDF. [8]
- G20 (2017), *G20 High Level Principles on the Liability of Legal Persons for Corruption*, <http://www.g20.utoronto.ca/2017/2017-g20-acwg-liberty-legal-persons-en.pdf> (accessed on 17 February 2020). [14]
- International Association of Judges (1999), *The Universal Charter of the Judge*, https://www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/the_universal_charter_of_the_judge/universal_charter_2017_english.pdf (accessed on 17 February 2020). [43]
- Martini, M. (2014), “Investigating corruption: Good Practices in Specialised Law Enforcement”, *Anti-corruption Helpdesk*, Transparency International, https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Investigating_corruption_good_practice_in_specialised_law_enforcement_2014.pdf. [38]
- Observatorio de Transparencia y Anticorrupción (n.d.), “*Indicador de sanciones disciplinarias*”, <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/indicador-sanciones-disciplinarias.aspx> (accessed on 30 July 2019). [28]
- OECD (2018), *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264297067-en>. [2]
- OECD (2018), *Foreign Bribery Enforcement: What Happens to the Public Officials on the Receiving End?*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/corruption/Foreign-Bribery-Enforcement-What-Happens-to-the-Public-Officials-on-the-Receiving-End.pdf>. [23]

- OECD (2018), *Integrity for Good Governance in Latin America and the Caribbean: From Commitments to Action*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264201866-en>. [16]
- OECD (2018), “Proposals to streamline co-ordination when detecting, investigating and prosecuting bribery and corruption in Greece”, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/OECD-Greece-Anti-Corruption-Law-Enforcement-Coordination-ENG.pdf>. [21]
- OECD (2017), *OECD Integrity Review of Mexico: Taking a Stronger Stance Against Corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264273207-en>. [1]
- OECD (2017), *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435> (accessed on 24 January 2020). [3]
- OECD (2016), *OECD Integrity Review of Mexico: Enforcing Integrity: Mexico’s Administrative Disciplinary Regime for Federal Public Officials (unpublished)*, OECD, Paris. [17]
- OECD (2016), *Public Consultation on Liability of Legal Persons: Compilation of Responses*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Online-consultation-compilation-contributions.pdf>. [15]
- OECD (2013), *Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models: Second Edition*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264187207-en>. [37]
- OECD (2010), *Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264056701-en>. [35]
- OHCHR (2003), “The right to a fair trial: From investigation to trial”, *Human Rights in the Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers*, No. 6, <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training9chapter6en.pdf>. [9]
- Palumbo, G. et al. (2013), “Judicial Performance and its Determinants: A Cross-Country Perspective”, *OECD Economic Policy Papers*, No. 5, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5k44x00md5g8-en>. [36]
- United Nations (2012), *Declaration of the High-level Meeting of the General Assembly on the Rule of Law at the National and International Levels*, <https://www.un.org/ruleoflaw/files/A-RES-67-1.pdf> (accessed on 17 February 2020). [13]
- United Nations (2003), *United Nations Convention against Corruption*, http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf (accessed on 17 February 2020). [6]
- United Nations (1985), *Basic Principles on the Independence of the Judiciary*, <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/basic-principles-on-the-independence-of-the-judiciary/> (accessed on 17 February 2020). [44]
- UNODC (2017), *State of Implementation of the United Nations Convention against Corruption Criminalization, Law Enforcement and International Cooperation*, http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools_and_publications/state_of_uncac_implementation.html (accessed on 17 February 2020). [20]

- UNODC (2009), *Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption*, [24]
https://www.unodc.org/documents/corruption/Technical_Guide_UNCAC.pdf (accessed on 6 July 2017).
- UNODC (2002), *The Bangalore Principles of Judicial Conduct*, [34]
https://www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/bangalore_principles/bangaloreprinciples.pdf (accessed on 17 February 2020).
- Van Dijk, F. and G. Vos (2018), “A Method for Assessment of the Independence and [19]
 Accountability of the Judiciary”, *International Journal for Court Administration*, Vol. 9/3, pp. 1-21, <https://doi.org/10.18352/ijca.276>.

Примітки

¹ Наприклад, Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції, Декларація засідання високого рівня Генеральної Асамблеї про верховенство права на національному та міжнародному рівнях (United Nations, 2012^[13]); Європейська конвенція з прав людини (Council of Europe, 1950^[11]); та Європейська хартія основних прав (EU, 2012^[12]).

² Рішення Суду у справах [«Ватакос проти Греції» \(Vathakos v. Greece\) 20235/11](#) (остаточне рішення від 28.09.2018), [«Вільхо Ескелінен та інші проти Фінляндії» \(Vilho Eskelinen and others v. Finland\) 63235/00](#) (остаточне рішення від 19.04.2007), [«Каменос проти Кіпру» \(Kamenos v. Cyprus\) 147/07](#) (остаточне рішення від 31.01.2018).

Примітка Туреччини

Інформація в цьому документі з посиланням на «Кіпр» стосується південної частини острова. На острові не існує єдиного органу, який би представляв інтереси як турків-кіпріотів, так і греків-кіпріотів. Туреччина визнає Турецьку Республіку Північного Кіпру (ТРПК). До тих пір, поки не буде знайдено довгострокового і справедливого рішення в рамках Організації Об'єднаних Націй, Туреччина зберігатиме свою позицію щодо «кіпрського питання».

Примітка всіх держав-членів Європейського Союзу, ОЕСР та Європейського Союзу

Республіка Кіпр визнана всіма членами Організації Об'єднаних Націй, за винятком Туреччини. Інформація в цьому документі стосується території, яка знаходиться під ефективним контролем Уряду Республіки Кіпр.

³ Див. ст.ст. 108, 132, 134-136 Кодексу державної служби Греції.

⁴ Див. відповідні рішення ЄСПЛ у справах [«Альберт і Ле Компт проти Бельгії» \(Albert and Le Compte v. Belgium\) 7299/75](#), [«Готрен та інші проти Франції» \(Gautrin and Others v. France\) 21257/93, 21258/93, 21259/93 та ін.](#), [«Франкович проти Польщі» \(Frankowicz v. Poland\) 53025/99](#).

⁵ Див. наприклад, Основні принципи ООН щодо незалежності судових органів 1985 року (United Nations, 1985^[44]), Хартію суддів Європи (European Association of Judges, 1997^[42]), Велику хартію суддів (Consultative Council of European Judges, 2010^[41]), Загальну хартію судді (International Association of Judges, 1999^[43]) та Бангалорські принципи поведінки суддів (UNODC, 2002^[34]).

12 Нагляд

У цій главі надається коментар до принципу нагляду, що міститься в Рекомендаціях Ради ОЕСР з питань доброчесності. У ній описано, як зовнішній нагляд і контроль посилює підзвітність у системі публічної доброчесності. Основна увага приділяється сприянню реагування організацій публічного сектору на рекомендації органів нагляду та механізмам посилення реагування органів нагляду на скарги та звинувачення. Вона також досліджує роль наглядових органів у забезпеченні неупередженого виконання законів і нормативно-правових актів. У розділі розглядаються дві найпоширеніші проблеми: своєчасність прийняття рішень для уникнення відчуття безкарності та забезпечення доступу до процесуальних засобів правового захисту, а також тягар та ефективність правозастосування.

12.1. Навіщо потрібен нагляд?

Зовнішній контроль та нагляд є важливими складовими системи доброчесності. Публічні організації та посадові особи несуть відповідальність за свої рішення, дії та витрати. Нагляд сприяє підвищенню ефективності системи доброчесності, зокрема, через адекватне реагування громадських організацій на рекомендації органів нагляду; ефективний розгляд скарг і звинувачень за допомогою як власних процедур органів нагляду, так і процедур громадських організацій; неупереджене застосування законів і нормативно-правових актів у всьому публічному секторі. Окрім створення конкретних механізмів для встановлення та посилення публічної підзвітності, нагляд може сприяти навчанню через оцінювання та висвітлення поганих і хороших практик. Крім того, звіти про результати нагляду можуть слугувати основою для розробки стратегії доброчесності, а також політик і реформ. Деякі наглядові органи також виконують основні функції із забезпечення доброчесності (наприклад, захист викривачів або збір і перевірка декларацій про майно).

У Рекомендаціях ОЕСР з питань доброчесності публічної влади зазначено, що її учасники повинні «посилити роль зовнішнього нагляду та контролю в рамках системи доброчесності публічної влади, зокрема, шляхом:

- a. Сприяння організаційному навчанню та демонстрації підзвітності організацій публічного сектору шляхом надання адекватних відповідей (включаючи відшкодування, де це доречно) на санкції, постанови та офіційні рекомендації наглядових органів (таких як вищі органи фінансового контролю, омбудсмени або інформаційні комісії), контролюючих правоохоронних органів та адміністративних судів;
- b. Забезпечення того, щоб наглядові та контролюючі органи та адміністративні суди, які зміцнюють публічну доброчесність, реагували на інформацію про підозри щодо правопорушень або неправомірної поведінку, отримані від третіх сторін (наприклад, скарги або заяви, подані підприємствами, працівниками та іншими особами);
- c. Забезпечення неупередженого застосування законів і нормативно-правових актів (які можуть стосуватися державних і приватних організацій та фізичних осіб) контролюючими органами» (ОЕСД, 2017^[11]).

12.2. Що таке нагляд?

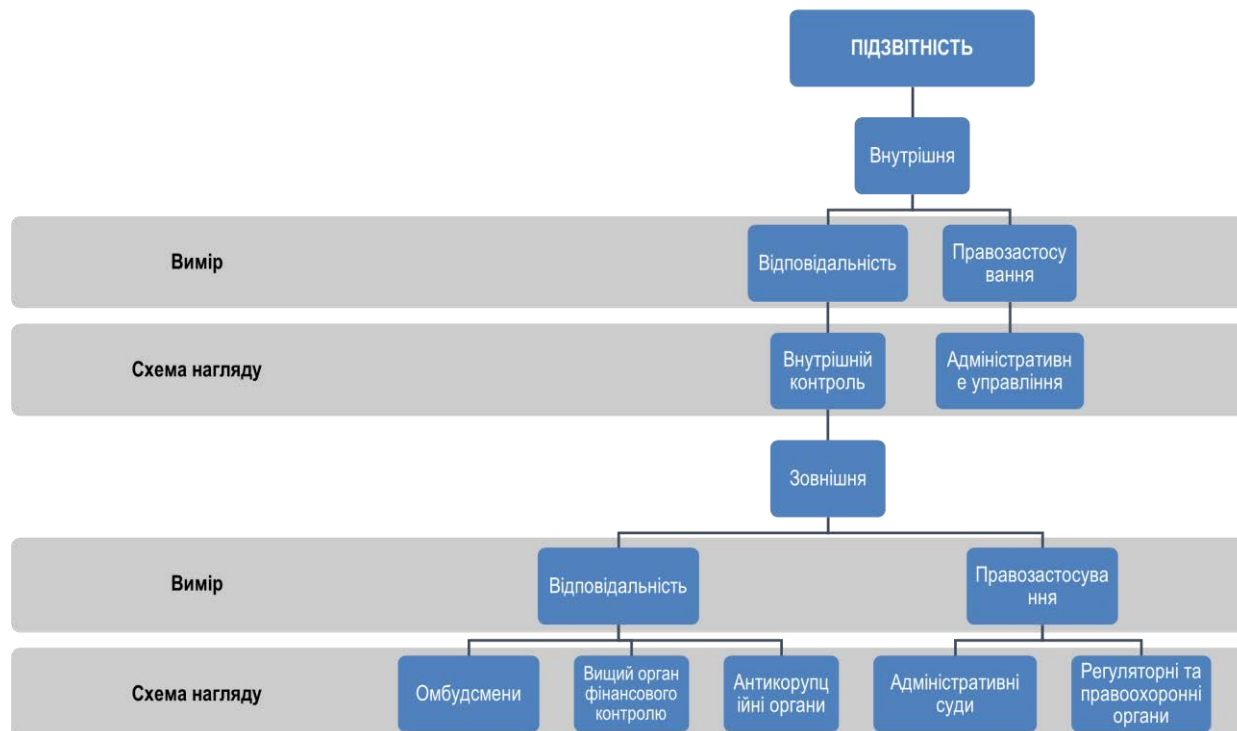
Публічна підзвітність допомагає вселити впевненість у тому, що управління державним сектором здійснюється належним чином. Це відносини між суб'єктом і форумом, в яких суб'єкт зобов'язаний пояснювати і виправдовувати свою поведінку; форум може ставити питання і виносити судження, а суб'єкт може зіткнутися з наслідками (Bovens, 2006^[12]). Таким чином, комплексна модель публічної підзвітності включає два виміри:

- підзвітність: зобов'язання надавати інформацію, роз'яснення, пояснення та обґрунтування
- правозастосування: офіційні дії проти незаконної, некоректної, неефективної або недієвої поведінки підзвітної установи або державного службовця (Schedler, Diamond and Plattner, 1999^[13]; Pelizzo and Stapenhurst, 2013^[14]).

Як підзвітність, так і контроль за дотриманням законодавства вимагають адекватної інституційної структури на двох рівнях: 1) внутрішні механізми (в межах бюрократичної вертикалі) і 2) зовнішні механізми нагляду і контролю. Механізми внутрішнього контролю, як зазначено в Главі 10, можуть усунути більшість порушень і надати інформацію, на яку можуть спиратися зовнішні наглядові органи. Однак механізмам внутрішнього контролю може бракувати незалежності та об'єктивності в розслідуванні правопорушень. Тому як внутрішні, так і зовнішні механізми контролю необхідні для забезпечення комплексної схеми нагляду за всіма державними органами.

Ця глава присвячена виключно механізмам зовнішньої підзвітності, зокрема, незалежним і спеціалізованим органам нагляду та контролю. На Рисунок 12.1 детально показано типологію та місце органів зовнішнього нагляду серед різних механізмів підзвітності та примусу до виконання.

Рисунок 12.1. Архітектура наглядових механізмів, що забезпечують публічну підзвітність



В рамках типології органів зовнішнього нагляду, контролю та правозастосування виділяють наступні чотири групи інституцій:

- омбудсмени: загальні та спеціалізовані повноваження
- вищі органи фінансового контролю (ВОФК)¹
- адміністративні суди: спеціалізовані адміністративні суди та суди загальної юрисдикції, що забезпечують незалежний та неупереджений судовий розгляд адміністративних дій та бездіяльності
- контролюючі правоохоронні органи: органи, відповідальні за підвищення рівня дотримання та досягнення цілей регулювання серед державних та приватних органів.

Омбудсмени, ВОФК та адміністративні суди мають чітко визначені завдання щодо нагляду за діяльністю державних органів. Контролюючі правоохоронні органи, однак, мають ширшу сферу діяльності. Вони зосереджені, насамперед, на перевірці відповідних ринків і діяльності державних і напівдержавних організацій, приватних підприємств і приватних осіб, які створюють особливі ризики для різних суспільних благ, включаючи охорону здоров'я, освіту, безпеку і навколишнє середовище. Хоча контролюючі правоохоронні органи не мають прямого завдання здійснювати нагляд за державними органами, вони є необхідними елементами систем забезпечення доброчесності, оскільки їхні повноваження також охоплюють нагляд за державними установами та державними підприємствами. У Таблиця 12.1 узагальнено ключові особливості, подібності та відмінності між органами нагляду.

Таблиця 12.1. Контрольні органи: ключові особливості, схожість та відмінності

Тип органу	Статус	Завдання	Повноваження
<i>Спеціалізовані омбудсмени, інформаційні комісари</i>	Незалежні органи, підзвітні законодавчій владі, часто мають конституційний статус.	Захист та просування прав і свобод.	Розслідування порушень прав і свобод людини з боку органів виконавчої влади; надання рекомендацій у таких випадках та з загальних питань.
<i>Вищі органи фінансового контролю</i>	Незалежні від виконавчої влади органи з повноваженнями, часто закріпленими конституцією.	Забезпечення законності, ефективності, результативності, управління фінансами та ефективністю в публічному секторі.	Проведення зовнішнього незалежного аудиту законності, регулярності та ефективності діяльності державних органів і політик; надання рекомендацій щодо коригувальних заходів. Вищі органи фінансового контролю з юрисдикційними повноваженнями можуть також забезпечувати виконання фінансових зобов'язань.
<i>Адміністративні суди</i>	Незалежні та неупереджені судові органи.	Забезпечення незалежного судового контролю за законністю адміністративних дій.	Скасування незаконних адміністративних актів, вимагаючи від адміністрації вжити коригувальних заходів.
<i>Регуляторні правоохоронні органи</i>	Виконавчі органи, що користуються особливими гарантіями функціональної незалежності.	Покращення та сприяння дотриманню правил і норм, а також міжнародних договорів серед приватних і державних організацій.	Проведення перевірок з подальшим застосуванням санкцій у разі невідповідності, ліцензування, акредитація, надання дозволів або схвалення господарської діяльності.

Незважаючи на те, що існує низка способів конфігурації інституцій, а також інструментів і механізмів, які країна може використовувати для здійснення зовнішнього нагляду, важливими є наступні напрямки діяльності:

- сприяння адекватному реагуванню суб'єктів публічного сектору на рекомендації наглядових органів
- посилення ефективного розгляду скарг та повідомлень наглядовими органами
- забезпечення неупередженого застосування законів і нормативно-правових актів наглядовими органами.

12.2.1. Сприяння адекватному реагуванню суб'єктів публічного сектору на рекомендації наглядових органів

Для сприяння організаційному навчанню та демонстрації підзвітності організацій державного сектору необхідне адекватне реагування на санкції, постанови та офіційні рекомендації наглядових органів. Крім того, механізми належного врядування підвищують ймовірність успішного виконання рекомендацій та порад наглядових органів (ANAO, n.d.^[5]). При створенні системи відстеження та моніторингу важливо, щоб громадські організації чітко розподілили обов'язки, пов'язали систему відстеження та моніторингу з циклом управління та контролю, а також регулярно інформували про стан виконання рекомендацій відповідні внутрішні та зовнішні органи.

Система відстеження та моніторингу повинна включати такі основні елементи, як рекомендація та орган, який її надав, дата надання рекомендації та дата, до якої має бути надана відповідь. Якщо дата відповіді не визначена наглядовим органом і не зазначена у відповідному законі або нормативно-правовому акті, організації громадського сектору повинні встановити розумний термін, до якого вони будуть реагувати на кожен порад, рекомендацію та санкцію, яку вони отримали. Для підтримки виконання, державні організації повинні також призначити особу в організації, яка буде відповідати за виконання та/або реагування на пораду, а також інформування вищого керівництва про стан виконання (Вставка 12.1). Керівники, відповідальні за виконання порад чи рекомендацій, можуть вживати різних заходів, залежно від серйозності чи складності цих порад чи рекомендацій. Для визначення пріоритетів можна використовувати документ у вигляді «світлофора», де червоним кольором виділяються найбільш важливі та/або термінові питання.

Вставка 12.1. Чітко розподілені обов'язки щодо забезпечення виконання рекомендацій аудиту

В Австралії після аудиту, проведеного Австралійським національним аудиторським офісом (ANAO), Міністерство сільського господарства поклало відповідальність за прогрес у виконанні кожної з окремих рекомендацій ANAO на конкретного високопосадовця. Загальну відповідальність за управління було покладено на заступника секретаря, відповідального за цю функцію. Від старшого керівника вимагалось надати оновлену інформацію про хід впровадження, а заступник секретаря надав остаточне затвердження.

Джерело: (ANAO, n.d.^[5]).

Відстежувати виконання рекомендацій вищих органів фінансового контролю та інших зовнішніх органів нагляду може допомогти аудиторський комітет, подібний до тих, що зазвичай діють у приватному секторі. Аудиторський комітет надає консультації та запевняє керівника організації щодо відповідності системи підзвітності та контролю організації, а також щодо стану виконання рекомендацій ВОФК. Для того, щоб бути ефективними, аудиторські комітети повинні мати певну автономію або незалежність і регулярно проводити засідання (Вставка 12.2).

Вставка 12.2. Аудиторські комітети в державному секторі Австралії

Відповідно до австралійського Закону про державне управління, результати діяльності та підзвітність 2013 року (Закон PGPA), кожна австралійська державна установа зобов'язана мати аудиторський комітет. В Австралії аудиторський комітет повинен складатися щонайменше з трьох осіб, які мають відповідну кваліфікацію, знання, навички та досвід для забезпечення виконання комітетом своїх функцій. Більшість членів аудиторського комітету повинні бути незалежними: вони не повинні бути посадовими особами або працівниками суб'єкта господарювання. Крім того, члени вищого органу управління суб'єкта господарювання, фінансовий директор та генеральний директор не можуть бути членами аудиторського комітету. Незалежність комітету від повсякденної діяльності керівництва допомагає забезпечити його об'єктивність, неупередженість та ізольованість від конфлікту інтересів, упередженості або неналежного зовнішнього впливу.

Функції аудиторського комітету повинні бути викладені в статуті і включати перевірку відповідності фінансової звітності організації, звітності про результати діяльності, систем нагляду, включаючи внутрішній і зовнішній аудит, системи управління ризиками та системи внутрішнього контролю.

Щодо функції аудиту, аудиторські комітети можуть:

- консультувати керівника суб'єкта господарювання щодо планів внутрішнього аудиту
- консультувати щодо професійних стандартів, яких повинні дотримуватися внутрішні аудитори під час проведення аудиту
- розглядати адекватність реагування суб'єкта господарювання на рекомендації внутрішнього та зовнішнього аудиту
- аналізувати зміст звітів внутрішнього та зовнішнього аудиту з метою виявлення матеріалів, що мають відношення до суб'єкта господарювання
- консультувати підзвітний орган щодо належної практики.

Австралійський національний аудиторський офіс (ANAO), як вищий орган аудиту країни, запрошується на засідання аудиторського комітету в якості спостерігача. На кожному засіданні ведеться протокол, який надається керівництву і стає доступним для ANAO. Члени комітету також інформують вище керівництво про діяльність аудиторського комітету та обговорюють прогрес в окремих сферах, наприклад, щодо виконання аудиторських рекомендацій.

Джерело: (Australian Government - Department of Finance, 2018^[6]).

Внесок наглядових органів також корисний не лише для покращення законності, доброчесності, ефективності та результативності діяльності громадських організацій. Внесок органів нагляду може також сприяти вдосконаленню державної політики, в тому числі політики у сфері доброчесності. Наприклад, робота ВОФК з аудиту ефективності, пов'язана з державною політикою, має великий потенціал для підтримки формування, впровадження та оцінки системи доброчесності. Їх зовнішній, об'єктивний аналіз сприяє проведенню реформ і розробці державної політики на основі фактичних даних, а міжгалузевий підхід дає змогу всебічно оцінити ефективність і результативність урядових програм, у тому числі у сфері доброчесності (OECD, 2016^[7]). Особливо важливими в цьому контексті є аудити доброчесності, що проводяться ВОФК. Це можуть бути перевірки управління доброчесністю в організації або виконання відповідних правил, таких як управління конфліктами інтересів. Це також можуть бути загальнодержавні аудити впровадження та виконання урядової політики у сфері доброчесності, і навіть аудит інфраструктури доброчесності в країні.

Крім того, виконуючи основні функції у сфері доброчесності, такі як проведення перевірок доброчесності, перевірка декларацій про майно та інтереси і надання етичних рекомендацій, органи нагляду можуть використовувати своє становище в системі доброчесності для сприяння організаційному навчанню. Наприклад, в Австрії Рахункова палата (РП) є ключовим гравцем у системі доброчесності при проведенні перевірок доброчесності публічних організацій. Рахункова палата оцінює, чи придатні існуючі механізми для запобігання корупції в державних організаціях, і публікує рекомендації щодо підвищення прозорості, а також громадського контролю та обізнаності з цих питань.² Внесок інститутів омбудсмена може також сприяти вдосконаленню державних послуг або політики, зокрема, завдяки результатам розслідувань, які вони проводять. Особливим інструментом, за допомогою якого інститути омбудсмена можуть пропонувати зміни в політиці, є розслідування «за власною ініціативою», що дозволяє омбудсмену розпочати розслідування без попереднього отримання індивідуальної скарги (International Ombudsman Institute, 2018^[8]). Розслідування за власною ініціативою використовуються для усунення першопричини проблеми, яка спричинила низку подібних скарг. Отримані результати можуть сприяти ранньому реагуванню на проблему до її ескалації, або ж дозволити омбудсмену надати рекомендації щодо проблемного питання, яке впливає на низку громадських організацій. Крім того, розслідування за власною ініціативою можуть привернути увагу до питань, що становлять суспільний інтерес, а також викликати дискусію з політичних і законодавчих питань. Нарешті, такі розслідування можуть вивести на політичну арену голоси тих, хто рідко скаржиться, кого рідко чують або хто не може поскаржитися, тим самим сприяючи покращенню доступу до процесу формування політики (International Ombudsman Institute, 2018^[8]).

Оскільки ВОФК та інститути омбудсмена зазвичай звітують перед національним законодавчим органом, законодавчий орган також може сприяти виконанню їхніх рекомендацій. Наприклад, парламент може створити спеціальний комітет або підкомітет для регулярного моніторингу виконання рекомендацій вищих органів фінансового контролю та вимагати від урядових органів звітувати про свою діяльність у цьому питанні. Забезпечення доступу наглядових органів до законодавчого органу та можливість представляти результати своєї роботи як у відповідних комітетах, так і на пленарних засіданнях також може сприяти виконанню рекомендацій.

Що стосується регуляторних органів, то їхні рекомендації в першу чергу адресовані суб'єктам регулювання, але відповідні урядові відомства також можуть здійснювати моніторинг цих

рекомендацій. Зокрема, моніторинг може виявити сфери, де порушення нормативно-правових актів є найбільш серйозними або частими, і вказати, де існує потреба у політичному втручанні або посиленому моніторингу. Їхні рекомендації, зокрема, стосуються впровадження стандартів доброчесності, принципів ефективності та прозорості, а також правил щодо конфлікту інтересів (OECD, 2019^[9]). Щоразу, коли рекомендації регуляторних органів стосуються державних операторів ринку або інших державних установ, вони можуть бути проаналізовані та проконтрольовані державними відомствами, які здійснюють нагляд за ними (OECD, 2019^[9]).

Ефективне виконання рішень адміністративних судів вимагає різних механізмів, залежно від характеру та змісту рішення. Наприклад, якщо адміністративний суд приймає скаргу на бездіяльність адміністративного органу, він повинен встановити обов'язковий для адміністрації строк для вирішення справи. Для вирішення скарг на законність адміністративних актів суд повинен мати широкі повноваження для повного та ефективного усунення неправомірних дій та рішень органів публічної адміністрації, а саме:

- повноваження не лише скасовувати незаконні адміністративні рішення, а й замінювати ці акти своїм остаточним рішенням, вирішуючи справу по суті
- повноваження накладати санкції (наприклад, штрафи) на адміністративні органи або окремих державних службовців, відповідальних за незаконні дії, що завдають шкоди громадянам або бізнесу.

12.2.2. Посилення ефективного розгляду скарг та повідомлень наглядовими органами

Розгляд скарг і заяв є ще однією ключовою функцією наглядових органів (докладніше див. Глави 9 і 10). Зокрема, омбудсмени, як правило, зобов'язані за законом реєструвати та опрацьовувати індивідуальні повідомлення від усіх фізичних та юридичних осіб про порушення їхніх прав і свобод з боку органів державної влади, в тому числі повідомлення про порушення доброчесності громадськими організаціями. Деякі інститути омбудсмена також спеціально уповноважені приймати повідомлення від викривачів і забезпечувати їхній захист. Наприклад, з 2016 року французький Захисник прав, завданням якого є захист прав і свобод людини та сприяння рівності, відповідає за захист осіб, які повідомляють про порушення, та перенаправлення їх до компетентних органів, що розглядають справу. Омбудсмен публікує рекомендації та підтримує викривачів у їхньому зверненні до інших відповідальних органів, захищаючи їх, за необхідності, від будь-яких заходів у відповідь, які можуть бути застосовані проти них (НАТVP, 2019^[10]).

Незалежно від того, чи існують спеціальні повноваження з питань доброчесності, чи ні, ефективний розгляд скарг і заяв вимагає чіткого доступу та своєчасного реагування. Інститути омбудсмена можуть сприяти поданню скарг, приймаючи різні способи їх подання, такі як особисте звернення, письмові звіти та звіти, надіслані електронними каналами, зокрема через соціальні мережі. Аналогічно, незважаючи на відсутність кінцевого терміну розгляду справ, кожна скарга має бути розглянута в розумні строки. Службові статuti можуть підвищити обізнаність про право на подання скарг, повноваження установи, сферу юрисдикції та стандарти надання послуг з точки зору реагування.

Після розгляду та прийняття звіту рекомендації омбудсмена мають бути адресовані відповідній державній установі, а заявник має бути поінформований про дії, вжиті омбудсменом. Важливо також розробити механізми моніторингу виконання рекомендацій інституту омбудсмена (Вставка 12.3).

Вставка 12.3. Моніторинг виконання рекомендацій: кейс омбудсмена провінції Онтаріо

Офіс омбудсмена провінції Онтаріо створив Спеціальну групу реагування омбудсмена (SORT), до складу якої входять слідчі, що спеціалізуються на проведенні глибоких системних розслідувань. Важливим елементом роботи групи є надійний пост-розслідувальний моніторинг для забезпечення належного виконання та дотримання державними органами рекомендацій, що ґрунтуються на системних розслідуваннях. Кожен звіт SORT містить чітку рекомендацію відповідному органу звітувати у письмовій формі через певні проміжки часу про прогрес у виконанні рекомендацій. Періодичність звітування встановлюється індивідуально, виходячи з конкретних обставин справи та характеру рекомендацій. Звіти, подані цими органами, згодом аналізуються SORT, а інформація про прогрес у виконанні рекомендацій публікується у щорічних звітах або на веб-сайті омбудсмена. У своїй оцінці SORT також покладається на інші джерела інформації (наприклад, зв'язок з групами, що представляють особливі інтереси, або адвокаційними групами) та залучає громадськість через новини та соціальні мережі, щоб гарантувати, що рекомендації не будуть проігноровані.

Якщо виконання державними органами рекомендацій омбудсмена є незадовільним, наступними кроками можуть бути спроби вирішити питання неформально та спільно, або, в крайньому випадку, ініціювання нового розслідування.

Джерело: (Office of the Ombudsman of Ontario, 2017^[11]).

Для того, щоб підвищити свою оперативність та відкритість, наглядові органи можуть розробити стратегію кращої комунікації та посилення участі громадськості. Завдяки більшій видимості та довірі серед громадян, наглядові органи можуть досягти більшого впливу на адміністрацію. Рекомендації можуть публікуватися і поширюватися через різні канали комунікації, такі як прес-релізи, соціальні мережі та публічні презентації. Помітність інституту омбудсмена також може бути підвищена за рахунок більшої територіальної присутності інституту омбудсмена. Наприклад, омбудсмен Польщі організовує регіональні консультації (Вставка 12.4).

Вставка 12.4. Регіональні консультації під керівництвом омбудсмена Польщі

Омбудсмен Польщі проводить програму регіональних консультацій з 2016 року. Щороку омбудсмен та його команда відвідують численні муніципалітети (49 у 2016 році; 58 у 2017 році; 38 у 2018 році). Ці зустрічі з омбудсменом відкриті для всіх зацікавлених учасників. Вони супроводжуються консультаціями з місцевими ОГС та науковцями. Під час візитів індивідуальні скарги можуть бути подані безпосередньо до команди Омбудсмена, що призвело до систематичного збільшення загальної кількості справ, отриманих та розслідуваних Омбудсменом протягом останніх років. Відповідно, лише за 2016 та 2017 роки було розглянуто 25 642 та 25 711 справ з 52 551 та 52 836 заяв, що надійшли до Уповноваженого. Регіональні зустрічі також дозволили Омбудсмену виявити нові сфери системних порушень прав і свобод в громадських організаціях.

Джерело: (Commissioner for Human Rights, 2017^[12]); (Commissioner for Human Rights, 2018^[13]).

Що стосується вищих органів фінансового контролю (ВОФК), то публікації аудиторських звітів недостатньо для зміцнення довіри громадськості. Функції вищих органів фінансового контролю еволюціонували, і деякі з них тепер відіграють роль передбачення, коли результати збору даних

можуть бути використані для аналізу актуальності, ефективності та альтернатив існуючим державним процесам. У свою чергу, ці результати та рекомендації використовуються на етапі формування політики (OECD, 2016^[7]). Деякі ВОФК, зокрема, брали участь у зміцненні систем управління людськими ресурсами, заснованих на оцінці заслуг, та їх трансформації від систем, заснованих на кар'єрі, до систем, заснованих на посадах, де корупційні ризики можуть виникати через обертових дверей або лобістської діяльності. В Австрії та Сполученому Королівстві оцінки ВОФК сприяли підвищенню прозорості та доброчесності державно-приватного партнерства і державних закупівель, посиленню захисту викривачів і визначенню гарантій проти неналежного впливу на процеси прийняття державних рішень.

Традиційно, будучи органами парламентського нагляду за виконавчою владою, ВОФК не були зобов'язані взаємодіяти з громадянами, оскільки їхнім головним партнером був законодавчий орган. Еволюція їхньої ролі в напрямку перетворення на найвідоміший орган громадського контролю може супроводжуватися відкриттям ВОФК для пропозицій та залучення громадян (OECD, 2017^[14]). ВОФК можуть розглянути можливість надання громадянам можливості подавати скарги та пропозиції щодо тем або державних органів, які підлягають аудиту. Громадянам та організаціям громадянського суспільства також може бути запропоновано ділитися відгуками про виконання рекомендацій ВОФК (UN Department of Economic and Social Affairs, 2013^[15]).

ВОФК, омбудсмени та контролюючі правоохоронні органи можуть також збирати інформацію шляхом систематичного моніторингу ЗМІ, включаючи не лише національні, але й регіональні та місцеві ЗМІ, які повідомляють про ймовірні правопорушення з боку адміністрації. У таких випадках наглядові органи можуть ініціювати розслідування *ex officio*, без офіційного запиту від постраждалих громадян. Наглядові органи можуть створити групу або підрозділ, завданням якого є збір даних моніторингу засобів масової інформації.

До компетенції адміністративних судів можуть бути віднесені всі дії та бездіяльність органів, що виконують публічні функції. Строки для подання позовів (апеляцій, скарг на адміністративні дії та бездіяльність) мають бути достатньо довгими, щоб сторона могла підготувати подання та зібрати всю необхідну інформацію. Доступність адміністративного правосуддя має важливе значення. Судовий збір не повинен перешкоджати доступу до правосуддя та правової допомоги тим, хто її потребує. Крім того, розгляд справ судами в розумні строки допомагає забезпечити довіру до судової системи. У деяких країнах законодавство встановлює для адміністративних судів строки розгляду справ та/або винесення рішень, які можуть бути продовжені за особливих і складних обставин.

Індивідуальні скарги та заяви про неправомірні дії регульованих суб'єктів також можуть братися до уваги контролюючими органами при плануванні інспекційної діяльності. Ці органи можуть забезпечити вжиття необхідних заходів для того, щоб громадськість могла подавати скарги та повідомляти про порушення різними каналами (особисто, письмово, телефоном або за допомогою форм, доступних на веб-сайті), причому подання скарг має бути безкоштовним, а бюрократичний тягар зведений до необхідного мінімуму, наприклад, опис справи та надання заявнику контактних даних. Кампанії з підвищення обізнаності про типології та ризики, пов'язані з правопорушеннями, можуть бути використані для заохочення громадськості до подання повідомлень (Вставка 12.5). Агентства повинні ретельно аналізувати інформацію, отриману від третіх осіб, щоб відрізнити обґрунтовані скарги, які вказують на порушення нормативних актів, від скарг, що виражають загальне незадоволення послугами, які надаються регульованими суб'єктами (OECD, 2014^[16]). Крім того, уряди можуть забезпечити, щоб регуляторні органи запровадили процедури та процеси для розгляду скарг і звинувачень, які містять переконливі докази серйозного і неминучого ризику (OECD, 2014^[16]).

Вставка 12.5. «Це погано для тебе, і шкідливо для всіх»: підвищення обізнаності про право повідомляти про правопорушення в Португалії

У 2014 році Португальський орган з питань умов праці (АСТ) розпочав інформаційну кампанію проти незадекларованої праці. Вона була натхненна передбачуваним поширенням незадекларованої праці через економічну кризу. Кампанія була адресована як роботодавцям, так і працівникам. Основна мета полягала в тому, щоб за допомогою заходів з підвищення обізнаності сприяти перетворенню незадекларованої праці на легальне працевлаштування. Окрім плакатів, брошур та листівок, які розповсюджувалися серед працівників та бізнесу, були організовані інформаційні сесії для роботодавців, а також у початкових та середніх школах. Також було створено телефонну службу підтримки та розділ поширених запитань на веб-сайті АСТ. Кампанія була доповнена рекламою в пресі та на радіо. В результаті, протягом 2014/2015 років було виявлено близько 9 000 випадків незадекларованої праці, і статус цих працівників було змінено на легальне працевлаштування.

Джерело: Європейська платформа «Незадекларована праця», Практичний посібник: інформаційна кампанія, Португалія, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?pager.offset=5&catId=1495&langId=en>

12.2.3. Забезпечення неупередженого застосування законів і нормативно-правових актів наглядовими органами.

Принцип нагляду також закликає прихильників забезпечувати неупереджене виконання законів і нормативних актів, які можуть застосовуватися до державних і приватних організацій або фізичних осіб, контролюючими органами (OECD, 2017^[11]). Ця вимога може бути виконана, якщо контролюючі правоохоронні органи будуть вільними від неправомірного впливу політичних діячів та груп інтересів, а також залишатимуться підзвітними зовнішнім органам, зокрема судовому контролю за їхніми рішеннями.

Незалежність контролюючих правоохоронних органів має два виміри (OECD, 2018^[17]): 1) формальна (*де-юре*) незалежність, яка вимагає, щоб контролюючі органи залишалися поза бюрократичним, ієрархічним ланцюгом підпорядкування в межах міністерства; та 2) фактична (*де-факто*) незалежність, яка пов'язана із самовизначенням органу у застосуванні регуляторних заходів (Hanretty and Koop, 2012^[18]).

Заборона політичним діячам давати вказівки або ухвалювати обов'язкові до виконання вказівки щодо заходів та пріоритетів контролюючих органів сприяє їхній формальній незалежності. Агентствам може бути надана широка незалежність у виборі суб'єктів, що підлягають перевірки, та ухваленні рішень щодо заходів, які необхідно застосувати, включаючи санкції. Керівні органи агентств можуть призначатися на основі відкритих і прозорих процедур на визначений термін з обмеженою можливістю дострокового звільнення на підставах, закріплених у законодавстві. Їх незалежність також ґрунтується на їх автономії у визначенні внутрішньої організації, а також кадровому та фінансовому управлінні.

Підзвітність і прозорість є зворотним боком незалежності (OECD, 2018^[17]). Дійсно, ці органи підлягають механізмам нагляду та контролю, щоб гарантувати, що вони ефективно досягають цілей політики, які уряд і законодавець вважають такими, що відповідають суспільним інтересам. Досягненню цієї мети може сприяти чітке визначення цілей контролюючих органів, комплексні та змістовні показники ефективності, а також регулярне звітування про їхню діяльність перед законодавчим органом - наприклад, перед комітетами з нагляду за законодавством, безпосередньо або через міністра (OECD, 2014^[19]).

Принцип незалежності контролюючих органів не означає відсутності державного нагляду за їхньою діяльністю. Наприклад, відповідні урядові відомства можуть бути уповноважені встановлювати цілі та завдання для агентств, що працюють у сфері їхньої політики, утримуючись при цьому від втручання в повсякденне управління та індивідуальні адміністративні провадження. Цілі та завдання можуть відображати ширші політичні цілі та пріоритети уряду, а також враховувати основні ризики у відповідних сферах. Контролюючі правоохоронні органи можуть також надавати відповідним урядовим відомствам актуальну інформацію з місць про основні корупційні ризики або недоліки регулювання.

Хоча формальна незалежність *де-юре* може створити сприятливі умови для посилення незалежності *де-факто*, вона не може повністю усунути ризик неналежного впливу (OECD, 2017^[20]). Для подолання цього ризику регуляторам необхідно створити та підтримувати сильну та інституційно проактивну культуру незалежності, яка сприятиме їхній повсякденній практиці та поведінці (OECD, 2014^[19]). Проведений ОЕСР огляд механізмів управління 130 економічних регуляторів (більшість з яких мають правопримусувальні повноваження) у 38 країнах світу показав, що існує позитивний зв'язок між незалежністю та підзвітністю. Ці результати підтверджують висновки дослідження ОЕСР щодо регулювання товарних ринків 2013 року (Koske et al., 2016^[21]), які вказують на те, що для регуляторів економічних секторів більша автономія супроводжується сильнішими структурами підзвітності. Коефіцієнти кореляції простежуються в усіх досліджуваних секторах (енергетика, електронні комунікації, залізничний та повітряний транспорт, водне господарство) і є особливо високими для регуляторів у секторах енергетики та електронних комунікацій. (Casullo, 2019^[22]).

Зменшення ризику неналежного впливу політиків та регульованих галузей на контролюючі органи вимагає формальних гарантій незалежності та, крім того, активно сприяє самовизначенню цих органів (OECD, 2018^[17]). Таким чином, уряди можуть взяти до уваги аспекти, що впливають на ступінь фактичної незалежності агентств, представлені в Таблиця 12.2.

Таблиця 12.2. Фактори, що визначають фактичну незалежність контролюючих органів

Агентство - виборні посадові особи	Частка переходу чиновників після відставки до приватних компаній, які вони раніше контролювали ³
	Частота контактів
	Вплив на бюджети агенцій
	Вплив на внутрішню організацію агенцій
	Вага партійного членства в номінаціях
	Політична вразливість агенцій - достроковий вихід членів правління
Агентство - регуляторні органи	Частка переходу чиновників після відставки до приватних компаній, які вони раніше контролювали
	Частота контактів
	Відповідність бюджету агентства його завданням
	Відповідність організаційних ресурсів
	Близькість професійної діяльності членів правління
	Особисті справи та стосунки

Джерело: (Maggetti, 2012^[23]).

Для вирішення аспектів, що впливають на незалежність цих органів, деякі країни, такі як Канада та Норвегія, розробили політику та стандарти для керівників контролюючих органів (див. Вставка 12.6, а також Главу 13).

Вставка 12.6. Стандарти працевлаштування після закінчення державної служби в Канаді та Норвегії

Канада: На додаток до стандартів управління конфліктом інтересів, Директива про конфлікт інтересів, яка замінила колишню Політику щодо конфлікту інтересів та пост-працевлаштування, накладає певні зобов'язання на співробітників, які звільняються, після закінчення ними трудової діяльності.

Перед звільненням з державної служби всі державні службовці зобов'язані повідомити про потенційне майбутнє працевлаштування або діяльність, яка може призвести до конфлікту інтересів з їхніми функціями в державному управлінні. Заступники керівників кожної державної установи також зобов'язані визначити посади у внутрішній структурі, які можуть стикатися з конкретними ризиками конфлікту інтересів після закінчення трудової діяльності. Для таких працівників запроваджено обов'язковий однорічний період «охолодження».

Протягом цього періоду, окрім як з дозволу заступника керівника, діє низка обмежень, зокрема

- приймати призначення до керівних органів або пропозиції щодо працевлаштування в організаціях, з якими вони працювали як державні службовці
- представляти або діяти від імені цих суб'єктів
- надавати консультації клієнтам на основі інформації, яка не є публічною або зібрана в рамках виконання публічних функцій.

За певних обставин зацікавлена особа може подати заяву про звільнення або скорочення періоду очікування.

Норвегія: Закон про обов'язок інформування, карантин та відвід для політиків, державних службовців та вищих державних службовців (Закон про карантин) разом із Положенням про обов'язок інформування, карантин та відвід для політиків, державних службовців та вищих державних службовців встановлюють дві заборони на працевлаштування після звільнення:

- *Тимчасова дискваліфікація* – протягом шести місяців після звільнення з посади державний службовець або політик не може працювати в приватній організації, що діє у сфері відповідальності зазначеного державного службовця. Ця заборона компенсується правом продовжувати отримувати заробітну плату протягом періоду «охолодження».
- *Утримання від участі в певних справах* – протягом одного року після звільнення з посади колишні державні службовці не можуть бути залучені до справ або сфер, якими вони займалися як державні службовці або політики. Колишні чиновники зобов'язані інформувати своїх колишніх державних роботодавців про пропозиції роботи, які вони отримують.

Існує дві різні системи розгляду окремих справ:

- Щодо політиків (прем'єр-міністр, міністри, державні секретарі та політичні радники) рішення приймає незалежна рада, яка називається «Комітет з питань обмежень щодо працевлаштування після закінчення державної служби».
- Щодо решти (вищі державні службовці та державні службовці) рішення приймаються місцевим органом з питань призначення.

Джерело: (Government of Canada, 2012^[24]; Government of Norway, 2015^[25]; Government of Norway, 2015^[26]).

Також необхідні своєчасні, прозорі та надійні механізми оскарження важливих регуляторних рішень (OECD, 2014_[19]). На практиці це може стосуватися як нагляду за змістом рішень (наприклад, накладення санкцій та штрафів на операторів ринку), так і за процедурою, зокрема, щодо надмірної тривалості перевірок та інших процедур, що проводяться цими органами. Судовий контроль також є одним з інструментів вимірювання якості інспекційної діяльності. Частка актів контролюючих органів, підтриманих судами, є одним з основних індикаторів якості.

Інші наглядові органи, такі як ВОФК та інститути омбудсмена, також перевіряють діяльність контролюючих органів. У той час як омбудсмени розслідують потенційні порушення прав людини під час перевірок, повноваження ВОФК дозволяють їм також зосередитися на ефективності та результативності перевірок. Контролюючі правоохоронні органи також можуть підпадати під режим прозорості для всіх державних органів, що дозволяє громадянам отримувати доступ до інформації про їхню діяльність та управління (докладніше див. Главу 13).

12.3. Виклики

Хоча виклики, пов'язані з посиленням зовнішнього нагляду, можуть відрізнятися залежно від національних контекстів і структур, вони, як правило, включають в себе:

- своєчасне винесення рішень, особливо адміністративними судами
- зменшення навантаження та посилення ефективності за допомогою реформ, що базуються на оцінці ризиків

12.3.1. Своєчасне винесення рішень, особливо адміністративними судами

Надмірна тривалість судових проваджень в адміністративних судах підриває правову визначеність сторін, створює додаткові витрати та підриває довіру до судової влади як ефективного механізму нагляду. Тривалі затримки створюють відчуття безкарності, особливо якщо розслідування є обмеженим і не передбачає жодних санкцій, або коли провадження та розслідування проводяться, але строки позовної давності спливають. Затримки у здійсненні адміністративного правосуддя можуть бути наслідком надмірної тривалості провадження в одній інстанції або ж виникати через повторний розгляд однієї і тієї ж справи різними інстанціями в адміністративних органах та/або судах.

Вирішення проблеми надмірної тривалості судових проваджень потребує постійного моніторингу навантаження на суди та суддів, а також покращення технічних умов для роботи апарату суду. Водночас, сторони, які потерпають від затримок, також повинні мати доступ до ефективних засобів правового захисту. До них відносяться спеціальні види скарг для прискорення розгляду справи та право вимагати відшкодування збитків, завданих затримками. Спираючись на практику Європейського суду з прав людини, деякі європейські країни розробили законодавство, що передбачає як спеціальні процедури подання скарг, так і право на компенсацію. Наприклад, Словенія прийняла такий закон у 2006 році (Вставка 12.7).

Вставка 12.7. Право на компенсацію за надмірну тривалість судового провадження в Словенії

Закон «Про захист права на судовий розгляд без невиправданої затримки» 2006 року застосовується до всіх судових проваджень і досудового кримінального провадження. Цей закон передбачає три засоби правового захисту, доступні для сторін, які постраждали від надмірної тривалості провадження:

- наглядова скарга, спрямована на прискорення розгляду справи
- клопотання про встановлення строку розгляду справи
- позов про справедливу сатисфакцію.

Грошова компенсація може становити від 300 до 5 000 євро, залежно від складності справи, її важливості для сторони та активності сторони під час розгляду.

Джерело: (Republic of Slovenia, 2006^[27]).

12.3.2. Зменшення навантаження та посилення ефективності за допомогою реформ, що базуються на оцінці ризиків

Регуляторні органи дедалі більше покладаються на поєднання процедур, що базуються на дотриманні вимог, та заходів, що базуються на стимулах, для посилення неупередженого та ефективного виконання законів і нормативно-правових актів. Контролюючі органи необхідні для захисту суспільних благ і поліпшення результатів регулювання, але їхня діяльність також створює тягар і витрати для регульованих галузей і ринків. Розумне правозастосування є менш помітним і менш обтяжливим для бізнесу, а також більш ефективним в інтересах суспільства. Інспекційні реформи останніх десятиліть передбачають широкий перелік заходів, що слугують цій меті, зокрема:

- Спільне планування перевірок, посилене спільними ІТ-системами для всіх або більшості інспекцій.
- Таргетинг на основі оцінки ризиків, що дозволяє відомствам обмежити загальну кількість перевірок, одночасно підвищуючи ефективність всієї схеми інспектування. Таргетинг, заснований на оцінці ризиків, вимагає вдосконаленої методології та доступу до даних, зібраних численними державними установами.
- Надання регульованим суб'єктам чітких вказівок щодо того, «як робити все правильно», включаючи підготовку та публікацію контрольних списків для використання інспекторами (Blanc, 2012^[28]).

На додаток до традиційних інструментів забезпечення дотримання вимог регулятори все частіше використовують поведінкові моделі для формування стимулів і норм (OECD, 2016^[29]). У різних сферах - від надання державних послуг до збору податків - низка організацій та регуляторних органів провели експерименти, щоб визначити, де поведінкові знання можуть покращити дотримання та виконання вимог. Самі експерименти варіювалися від підвищення ефективності формальних правил і практик у державних організаціях до розширення стимулів для регульованих суб'єктів і громадян. Наприклад, у сферах фінансових продуктів та громадських робіт експерименти привели до рішень, які можуть покращити вирішення скарг та збільшити залучення громадян до громадських організацій, відповідно. Окрім сприяння впровадженню та дотриманню законодавства, поведінкові дослідження можуть також застосовуватися для оцінки ефективності впровадження, сприяти розробці політики та реформ, а також - на основі отриманих уроків - зменшувати потребу в коригувальних заходах (OECD, 2017^[30]).

Бібліографія

- ANAO (n.d.), *Implementation of Recommendations*, 2019, <https://www.anao.gov.au/work/audit-insights/implementation-recommendations> (accessed on 24 January 2020). [5]
- Australian Government - Department of Finance (2018), *Audit Committees*, <https://www.finance.gov.au/government/managing-commonwealth-resources/managing-risk-internal-accountability/duties/risk-internal-controls/audit-committees> (accessed on 1 August 2019). [6]
- Blanc, F. (2012), *Inspection Reforms: Why, How, and with What Results*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/regreform/Inspection%20reforms%20-%20web%20-F.%20Blanc.pdf>. [28]
- Bovens, M. (2006), "Analysing and assessing public accountability: A conceptual framework", *European Governance Papers (EUROGOV)*, No C-06-01, <https://www.ihs.ac.at/publications/lib/ep7.pdf>. [2]
- Brezis, E. and J. Cariolle (2014), "The revolving door indicator: Estimating the distortionary power of the revolving door", *U4 Brief*, No. 10, U4, Bergen, <https://www.u4.no/publications/the-revolving-door-indicator-estimating-the-distortionary-power-of-the-revolving-door.pdf>. [32]
- Casullo, L. (2019), "The 2018 Indicators on the Governance of Sector Regulators - Part of the Product Market Regulation (PMR) Survey", <https://doi.org/10.1787/a0a28908-en>. [22]
- Commissioner for Human Rights (2018), *Summary of the Report on the Activity of the Ombudsman in Poland in 2017*, Office of the Commissioner for Human Rights, Warsaw, <http://www.rpo.gov.pl> (accessed on 24 January 2020). [13]
- Commissioner for Human Rights (2017), *Summary of the Report on the Activity of the Commissioner for Human Rights in 2016*, Office of the Commissioner for Human Rights, Warsaw, <http://www.rpo.gov.pl> (accessed on 24 January 2020). [12]
- EUROSAI Task Force on Audit & Ethics (2017), *Audit of Ethics in Public Sector Organisations*, EUROSAI, <http://www.euroesai-tfae.tcontas.pt/activities/Papers/default.aspx?RootFolder=%2Factivities%2FPapers%2FActivities%2FAuditing%20Ethics&FolderCTID=0x012000C41CE7772A232E488A0A019DBA2F60C6&View={63A04D2D-71A7-4B26-8C24-7B208EB64BEB}>. [33]
- EUROSAI Task Force on Audit & Ethics (n.d.), *Auditing Ethics in the Public Sector*, EUROSAI, https://www.euroesai.org/handle404?exporturi=/export/sites/euroesai/content/documents/worki-ng-groups/audit-ethics/RelDoc/TFAE_paper-Auditing-Ethics-in-Public-Sector.pdf. [31]
- Government of Canada (2012), *Policy on Conflict of Interest and Post-Employment*, <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=25178> (accessed on 24 January 2020). [24]
- Government of Norway (2015), *Act on the Duty of Information, Quarantine and Recusal for Politicians, Civil Servants and Senior Civil Servants (Quarantine Act)*, <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2015-06-19-70>. [25]

- Government of Norway (2015), *Regulations on the Duty of Information, Quarantine and Recusal for Politicians, Civil Servants and Senior Civil Servants*, [26]
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2015-12-02-1380?q=Forskrift%20til%20lov%20om%20informasjonsplikt.>
- Hanretty, C. and C. Koop (2012), “Measuring the Formal Independence of Regulatory Agencies”, *Journal of European Policy*, Vol. 19/2, pp. 198-2016, [18]
<https://doi.org/10.1080/13501763.2011.607357>.
- HATVP (2019), *Ethics Guide*, http://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2019/09/EthicsGuide_WEB.pdf (accessed on 1 October 2019). [10]
- International Ombudsman Institute (2018), *Own Initiative Investigations*, International Ombudsman Institute, Vienna, [8]
[http://file:///C:/Users/Munro_C/Downloads/BPP_Issue%203_own%20initiative%20investigations_July%202018%20\(1\).pdf](http://file:///C:/Users/Munro_C/Downloads/BPP_Issue%203_own%20initiative%20investigations_July%202018%20(1).pdf).
- Koske, I. et al. (2016), “Regulatory management practices in OECD countries”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1296, OECD Publishing, Paris, [21]
<https://dx.doi.org/10.1787/5jm0qwm7825h-en>.
- Maggetti, M. (2012), *Regulation in Practice: The De Facto Independence of Regulatory Agencies*, ECPR Press, Colchester, <https://doi.org/10.5167/uzh-66106>. [23]
- OECD (2019), “OECD Recommendation on Guidelines on Anti-Corruption and Integrity in State-Owned Enterprises”, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/corporate/OECD-Guidelines-Anti-Corruption-Integrity-State-Owned-Enterprises.htm> (accessed on 2 October 2019). [9]
- OECD (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, [17]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264303072-en>.
- OECD (2017), *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264270480-en>. [30]
- OECD (2017), *Mexico’s National Auditing System: Strengthening Accountable Governance*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [14]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264264748-en>.
- OECD (2017), *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD, Paris, [1]
<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435> (accessed on 24 January 2020).
- OECD (2017), “Policy measures to prevent policy capture”, in *Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making*, OECD Publishing, Paris, [20]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264065239-5-en>.
- OECD (2016), *Protecting Consumers through Behavioural Insights: Regulating the Communications Market in Colombia*, OECD Publishing, Paris, [29]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264255463-en>.
- OECD (2016), *Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [7]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264263871-en>.

- OECD (2014), *Regulatory Enforcement and Inspections*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>. [16]
- OECD (2014), *The Governance of Regulators*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en>. [19]
- Office of the Ombudsman of Ontario (2017), *Ombudsman Strategies for Getting to Yes and Beyond: Acceptance and Implementation of Recommendations*, <https://www.ombudsman.on.ca/resources/speeches-and-articles/articles/2017/ombudsman-strategies-for-getting-to-yes-and-beyond-acceptance-and-implementation-of-recommendati> (accessed on 24 January 2020). [11]
- Pelizzo, R. and F. Staphenurst (2013), *Government Accountability and Legislative Oversight*, Routledge, New York, <https://doi.org/10.4324/9781315850610>. [4]
- Republic of Slovenia (2006), *Act on the Protection of the Right to a Trial without Undue Delay of the Republic of Slovenia*, http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/mp.gov.si/zakonodaja/angleski_prevo_di_zakonov/121212_Act_on_the_Protection_of_the_Right_to_a_Trial_without_Undue_Delay_eng.pdf. [27]
- Schedler, A., L. Diamond and M. Plattner (1999), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, Inc., <https://www.journalofdemocracy.org/books/the-self-restraining-state-power-and-accountability-in-new-democracies/> (accessed on 15 October 2019). [3]
- UN Department of Economic and Social Affairs (2013), *Citizen Engagement Practices by Supreme Audit Institutions: Compendium of Innovative Practices of Citizen Engagement by Supreme Audit Institutions for Public Accountability*, United Nations, New York, http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4_documents/publications/eng_publications/Compendium_UNPAN92198.pdf. [15]

Примітки

¹ ВОФК, наділені юрисдикційними повноваженнями, також мають право вживати заходів примусового виконання.

² Детальний огляд аудиту доброчесності, включаючи тематичні дослідження країн, див. (EUROSAI Task Force on Audit & Ethics, n.d.^[31]). Для отримання додаткових рекомендацій щодо проведення аудиту доброчесності див. (EUROSAI Task Force on Audit & Ethics, 2017^[33]).

³ Існує три типи потоків переходу чиновників після відставки до приватних компаній, які вони раніше контролювали, які слід враховувати: 1) державний - приватний: колишні державні службовці, які зараз працюють на об'єктах регулювання; 2) приватний - державний: колишні керівники об'єктів регулювання перебирають на себе державні функції; 3) приватний - державний - приватний: комбінація рухів типу 1 і типу 2 (Brezis and Cariolle, 2014^[32]).

13

Участь

У цій главі надається коментар до принципу участі, що міститься в Рекомендаціях Ради ОЕСР з питань доброчесності. На основі аналізу питань сприяння прозорості та відкритості уряду в ньому пропонуються рекомендації щодо забезпечення права громадян на інформацію та залучення зацікавлених сторін до процесу вироблення політики. У главі також розглядаються ключові компоненти запобігання захопленню політик, включаючи управління ситуаціями конфлікту інтересів та сприяння прозорості у лобюванні та фінансуванні політичних партій і виборчих кампаній. Вона досліджує додатковий фактор сприяння участі та підзвітності, а саме встановлення стандартів і практичних умов для суспільства, яке включає в себе «наглядові» організації. Насамкінець у главі обговорюються деякі виклики на шляху до участі, зокрема, як розробити дієві заходи із залучення зацікавлених сторін та впровадити ефективні правила переходу чиновників після відставки до приватних компаній, які вони раніше контролювали.

13.1. Навіщо потрібна участь?

Державна політика знаходиться в центрі взаємовідносин між людьми та урядом. Значною мірою вона визначає якість повсякденного життя людей. Хоча, в принципі, розробники політики повинні переслідувати суспільні інтереси, на практиці вони також повинні визнавати існування різноманітних груп, що мають законні інтереси, і враховувати витрати та вигоди цих груп у наслідку відповідних політик. Оскільки в політиці, як правило, є як переможці, так і переможені, реальні «безпрограшні» ситуації є винятком. Такий контекст створює стимули та можливості впливати на державні рішення на користь певної зацікавленої сторони, тим самим виключаючи інших з процесу прийняття державних рішень.

Забезпечення права знати через прозорість та доступ до інформації, а також інклюзивна та справедлива участь зацікавлених сторін та участь адвокаційних груп, ЗМІ та «наглядних» організацій є ключовими інструментами для вирівнювання «ігрового поля» та прийняття обґрунтованих публічних рішень. Сприяння доброчесності та прозорості у лобюванні та фінансуванні політичних партій і кампаній, а також управління та запобігання конфлікту інтересів також захищають процес вироблення політики від домінування певних інтересів.

Рекомендації ОЕСР щодо доброчесності публічної влади стверджують, що її учасники повинні «заохочувати прозорість і залучення зацікавлених сторін на всіх етапах політичного процесу та політичного циклу з метою сприяння підзвітності та захисту суспільних інтересів, зокрема, шляхом:

- a. сприяння прозорості та відкритості уряду, включаючи забезпечення доступу до інформації та відкритих даних, а також своєчасних відповідей на інформаційні запити;
- b. надання всім зацікавленим сторонам, у тому числі приватному сектору, громадянському суспільству та окремим особам, доступу до розробки та реалізації державної політики;
- c. запобігання захопленню державної політики вузькими групами інтересів шляхом управління ситуаціями конфлікту інтересів, а також забезпечення прозорості лобістської діяльності та фінансування політичних партій і виборчих кампаній;
- d. заохочення суспільства, яке включає «наглядні» організації, групи громадян, профспілки та незалежні ЗМІ» (OECD, 2017^[1]).

13.2. Що таке участь?

Посилення участі у процесі вироблення політики є багатограним засобом сприяння громадському контролю, забезпечення підзвітності та надання інформації громадянам. Підвищення рівня участі вимагає наступного:

- Уряд має бути відкритим і прозорим, забезпечуючи своєчасний і необмежений доступ до інформації та відкритих урядових даних.
- Зацікавлені сторони можуть брати участь у розробці, впровадженні та оцінці державної політики.
- Існують надійні заходи для запобігання захопленню державної політики.
- Правове, політичне та громадське середовище підтримує ефективний громадський простір і, таким чином, сильне громадянське суспільство.

13.2.1. Уряд має бути відкритим і прозорим, забезпечуючи своєчасний і необмежений доступ до інформації та відкритих урядових даних

Прозорість необхідна для доброчесності, оскільки вона збільшує витрати на приховування та шахрайство, пов'язані з корупційною діяльністю. З поведінкової точки зору, прозорість також може зменшити неетичну поведінку, оскільки усвідомлення того, що поведінка людини є видимою і потенційно спостережуваною, вносить елемент підзвітності, який ускладнює виправдання неетичних дій (OECD, 2018^[2]). Відкритий уряд, доступ до інформації та відкриті урядові дані є трьома важливими інструментами, які уряди можуть використовувати для забезпечення прозорості та підзвітності.

Відкритий уряд

Відкритий уряд можна визначити як «культуру врядування, яка просуває принципи прозорості, доброчесності, підзвітності та участі зацікавлених сторін на підтримку демократії та інклюзивного зростання» (OECD, 2017^[3]). Ключові принципи відкритого уряду детально викладені в Рекомендаціях Ради ОЕСР з питань відкритого уряду і включають:

- прозорість - розкриття та подальший доступ до відповідних урядових даних та інформації
- доброчесність - послідовне узгодження та дотримання спільних етичних цінностей, принципів і норм для відстоювання та пріоритету суспільних інтересів над приватними в державному секторі
- підзвітність - відповідальність та обов'язок уряду інформувати своїх громадян про рішення, які він приймає, а також надавати звіт про діяльність та результати роботи всього уряду та його посадових осіб
- участь зацікавлених сторін - усі способи, якими зацікавлені сторони можуть бути залучені до політичного циклу, а також до розробки та надання послуг, у тому числі шляхом надання інформації, консультацій та залучення (OECD, 2017^[4]).

Настанови, а також структури та механізми впровадження, координації та оцінки (наприклад, стратегії та плани дій, робочі групи або підрозділи з питань відкритого або цифрового уряду, платформи або портали, бази даних, інформаційні панелі, набори інструментів тощо) підтримують громадські організації в їхніх щоденних зусиллях щодо застосування принципів відкритого уряду (OECD, 2017^[4]).

Доступ до інформації

Закони про доступ до інформації, що є ще одним ключовим компонентом прозорості, вимагають балансу між правом особи на приватне життя та конфіденційністю інформації, розголошення якої може зашкодити суспільним інтересам. Окрім цього подвійного завдання, ефективний режим доступу до інформації вимагає сприятливої правової бази, чітко визначених і обмежених винятків і бар'єрів, адекватних ресурсів і своєчасного реагування.¹

Забезпечення сприятливого правового середовища для доступу до інформації

Сприятливе правове середовище гарантує право на доступ до публічної інформації. Однак положення, що стосуються доступу, винятків та обмежень, можуть міститися в різних частинах нормативно-правової бази - від законів про доступ до публічної інформації до законів про захист даних та приватного життя, включаючи закони про засоби масової інформації та про оборонну або комерційну таємницю. Розпорошеність положень може створювати перешкоди в реалізації права на доступ до інформації через дублювання або відмінні визначення та рамки. Таким чином,

забезпечення узгодженості положень полегшує їх тлумачення та імплементацію, а також підвищує ефективність та результативність обробки інформаційних запитів та відповідей на них.

Для підтримки ефективної імплементації, елементи політики, які також можуть доповнювати законодавчу базу, включають:

- інституційну політику щодо практичного часу реагування на запити, який може бути коротшим, ніж передбачено законом
- доступ, який є безкоштовним або безкоштовним за певних обставин, або відповідна плата, яка не повинна перешкоджати доступу до інформації
- управління інформацією з урахуванням якості, захисту та безпеки інформації
- активне поширення інформації (наприклад, кампанії, друковані або ефірні матеріали) та способи її подання (наприклад, керівні принципи, посібники зі стилю тощо)
- рекомендації щодо того, як поводитися з контактами з громадянами (OECD, 2001^[5]).

Крім того, для підтримки імплементації законів про доступ до інформації уряди можуть покласти відповідні обов'язки з їх виконання, контролю та забезпечення дотримання на національному, субнаціональному та організаційному рівнях (докладніше див. Главу 2). Наглядові функції, такі як уповноважені з питань інформації або омбудсмени, також можуть відігравати певну роль у контролі, розгляді та розслідуванні скарг (докладніше див. Главу 12) та наданні рекомендацій щодо подальших реформ (OECD, 2001^[5]).²

Обмеження винятків та бар'єрів

В урядах усіх країн-членів ОЕСР винятки щодо певної урядової інформації, як правило, визначені в нормативно-правовій базі, щоб врахувати чутливі дані та інформацію про національну безпеку, персональні дані та комерційну таємницю (OECD, 2016^[6]). Обмеження винятків цими конкретними, чітко визначеними сферами гарантує, що доступ до публічної інформації залишається нормою. Уряди можуть роз'яснити, що ці або інші обґрунтування не повинні використовуватися для неправомірного обмеження права громадян на доступ до публічної інформації.

Крім того, хоча уряди можуть вимагати ідентифікацію або підтвердження зацікавленості як інструмент відбору або визначення пріоритетів, складна процедура може створювати бар'єри. Забезпечення того, що вимагається лише необхідна інформація, або надання можливості подавати анонімні запити може зменшити ці ризики. Проте, такі положення можуть бути обмежені, якщо для обробки запиту необхідно розкрити інформацію про особу. Уряди країн ОЕСР зайняли різні позиції щодо питання анонімності. Наприклад, у Великій Британії та Канаді анонімність забезпечується де-факто, тоді як в Естонії та Фінляндії вона гарантується конкретними положеннями відповідного законодавства про свободу інформації (OECD, 2016^[6]).

Іншим бар'єром для запитів може бути плата за доступ до публічної інформації. Більшість зборів залежать від кількості сторінок (повторно) виготовленої інформації або часу, необхідного для обробки запиту. З розкриттям відкритих урядових даних державні органи заохочуються до відмови від плати, щоб забезпечити рівний і своєчасний доступ до публічної інформації та її повторне використання.

Виділення достатніх ресурсів для забезпечення доступу до інформації

Виділення достатніх ресурсів (людських і фінансових) дозволяє організаціям проактивно створювати чи публікувати інформацію або вчасно обробляти запити. Аналогічно, уряди можуть інвестувати ресурси у впровадження інструментів, таких як електронні інструменти, реєстри, портали або додатки, що забезпечують доступ до публічної інформації. Такі інформаційні системи є ключовими для гарантування ефективного доступу до інформаційних прав, а також можуть

пом'якшити деякі з вищезгаданих проблем, дозволяючи зберігати анонімність або надаючи негайний і вільний доступ до публічної інформації та її повторне використання.

Забезпечення своєчасних відповідей на запити на доступ до інформації

Регулювання термінів надання відповідей допомагає забезпечити своєчасне надання інформації і є поширеною практикою майже в усіх урядах країн ОЕСР (протягом 20 робочих днів або менше). Наприклад, в Естонії відповідь має бути надана протягом 5 днів, у Португалії - 10, у Фінляндії та Польщі - 15, у Словенії та Великій Британії - 20 днів (OECD, 2016^[6]).

На додаток до регулювання термінів відповіді, уряди можуть також використовувати цифрове урядування та цифрові технології для забезпечення більш своєчасних відповідей на інформаційні запити. Наприклад, веб-сайт або портал даних може полегшити доступ до інформації або подання запитів. Такі інструменти мають бути зручними для користувачів, щоб покращити їх використання. Для цього може знадобитися зменшити кількість папок або посилань для доступу до інформації, чітко позначити масиви даних і сторінки або включити фільтри для сортування даних.

Відкриті урядові дані

Якщо відкриті урядові дані публікуються проактивно, у відкритих і машинозчитуваних форматах і, за можливості, безкоштовно, вони можуть сприяти покращенню розробки та надання державних політик і послуг (OECD, 2018^[7]). Розширений доступ до відкритих урядових даних, обмін ними та їх повторне використання також дозволяють краще розуміти та контролювати діяльність, витрати та функціонування урядів.

Відкриті урядові дані ґрунтуються на принципі «відкритості за замовчуванням», закладеному в нормативно-правовій базі, де чітко перераховані винятки, пов'язані із захистом даних, етичними нормами та правилами конфіденційності. Для зміцнення своєї нормативно-правової бази уряди можуть розглянути наступний набір принципів, визначених урядами, громадянським суспільством та експертами в Міжнародній хартії відкритих даних (2015^[8]):

- відкритість за замовчуванням
- своєчасність та повнота
- доступ та придатність для використання
- порівнянність та інтероперабельність
- для покращення урядування та залучення громадян
- для інклюзивного розвитку та інновацій.

Окрім зобов'язань щодо відкритих урядових даних, розробка стратегії та плану дій допомагає втілити в життя політику відкритих даних, визначивши конкретні цілі та заходи для їх досягнення (OECD, 2018^[7]). Деякі уряди, такі як Ірландія та Польща, розробили національні стратегії відкритих даних. Інші³ розробили плани дій, які включають відкриті дані, в контексті Партнерства «Відкритий уряд» (OGP). В рамках OGP проводиться оцінка їх виконання, а результати фіксуються у звітах про хід виконання для забезпечення підзвітності перед партнерами з громадянського суспільства та громадськістю. Спираючись на стратегії та плани дій щодо відкритих державних даних, громадські організації, бізнес, приватні особи, громадянське суспільство та журналісти-розслідувачі можуть повторно використовувати їх для створення нового контенту або партнерства в рамках ініціатив щодо відкритих державних даних.

Створення цінності з відкритих державних даних вимагає оприлюднення цінних наборів даних (наприклад, фінскальних, контрактних, бюджетних), гарантування якості даних (точності, узгодженості, повноти, своєчасності) та сприяння попиту на дані та їх повторному використанню (Ubaldi, 2013^[9]). Залучення таких суб'єктів, як журналісти, що працюють з даними, до ініціатив з

відкритих урядових даних також сприяє повторному використанню даних для досягнення цілей доброчесності в державному секторі (OECD, 2017^[10]).

Конкретні ініціативи щодо відкритих державних даних, пов'язані з доброчесністю, включають:

- відкриті тендери, які, відкриваючи дані про державні закупівлі, дозволяють громадянам, громадянському суспільству, журналістам та дослідникам ретельно вивчати управління державними ресурсами, контролювати рішення та ефективність державних витрат, а також виявляти корупційні ризики
- відкриті бюджети як інструменти підвищення підзвітності урядів, бюджетування за результатами діяльності або фіскальної прозорості
- інші ініціативи з відкритих даних для доброчесності та боротьби з корупцією, які надають громадянам, громадянському суспільству, журналістам, науковцям та дослідникам можливість контролювати прозорість та доброчесність лобістської діяльності, фінансування політичних партій та виборчих кампаній, розкриття інформації про активи та інтереси публічних службовців, бенефіціарну власність тощо. (OECD, 2018^[7]).

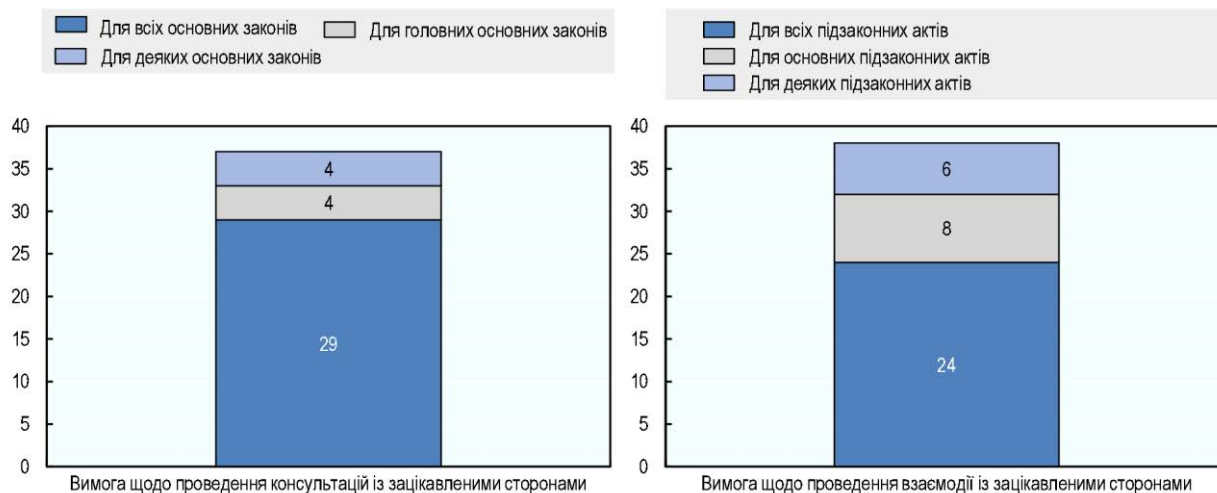
Успіх ініціатив щодо відкритих державних даних вимагає активного та проактивного залучення урядів для підтримки та розуміння потреб спільнот користувачів, налагодження партнерських відносин, а також розробки ініціатив та заходів, спрямованих на сприяння повторному використанню відкритих даних для забезпечення доброчесності.

13.2.2. Зацікавлені сторони можуть брати участь у розробці, впровадженні та оцінці державної політики

Залучення зацікавлених сторін означає залучення ключових стейкхолдерів (уряду, громадянського суспільства, бізнесу та окремих осіб) до процесу формування політики на всіх етапах політичного циклу, а також до розробки та надання послуг (OECD, 2017^[4]), шляхом надання їм доступу до відповідних матеріалів та використання їхніх пропозицій для підвищення якості політики (OECD, 2018^[11]). Значуща взаємодія із зацікавленими сторонами захищає суспільні інтереси, посилює інклюзивність політики, надихає на відповідальність за результати політики, а також може підтримати інноваційні рішення. Уряди можуть збирати та перевіряти емпіричну інформацію для аналітичних цілей, визначати альтернативи політики, вимірювати очікування і, зрештою, отримувати цінну інформацію, на якій ґрунтуються їхні політичні рішення (OECD, 2018^[11]).

На національному рівні вимога щодо залучення зацікавлених сторін може впливати з різних урядових документів, включаючи закони, конституцію або обов'язкові керівні принципи. Більше того, вимоги щодо проведення взаємодії із зацікавленими сторонами можуть охоплювати як первинні закони, так і підзаконні нормативно-правові акти, як показано на Рисунок 13.1. Відповідно до менш суворих формальних вимог, у деяких країнах практика консультацій менш розвинена для підзаконних нормативно-правових актів, ніж для основних (OECD, 2018^[11]).

Рисунок 13.1. Вимоги до проведення взаємодії із зацікавленими сторонами

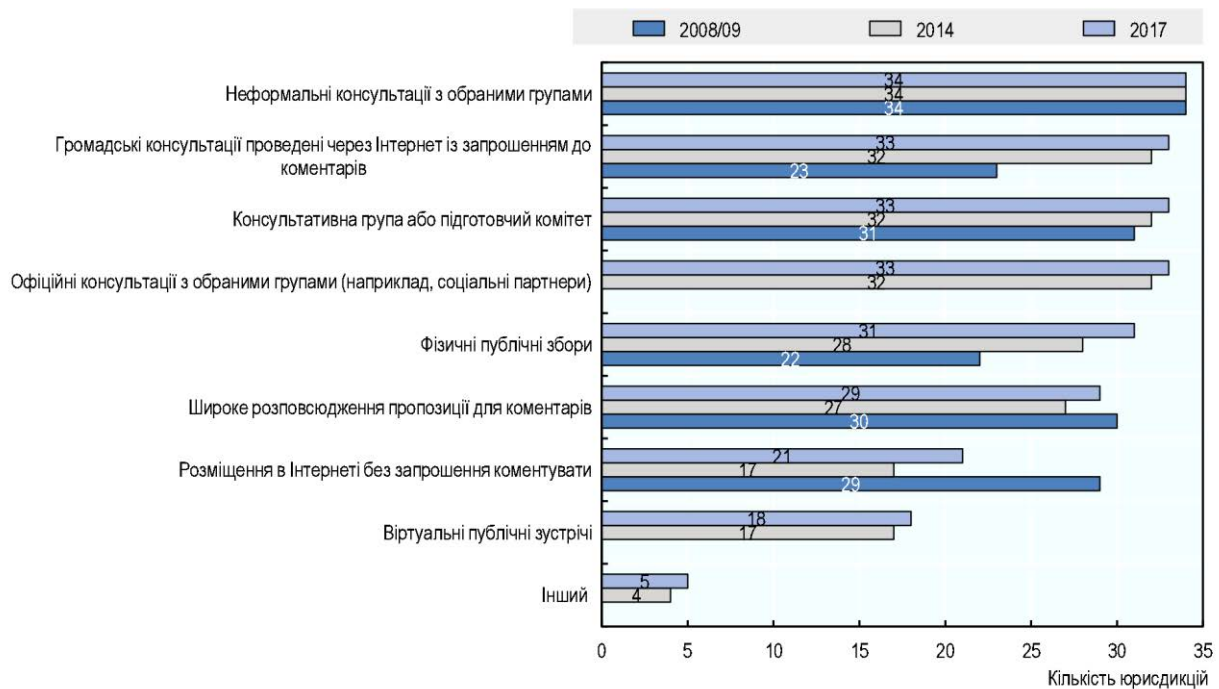


Примітка: Дані для країн ОЕСР базуються на 34 країнах, які були членами ОЕСР у 2014 році, та Європейського Союзу. Дані щодо нових членів ОЕСР та країн, що приєдналися до неї у 2017 році, включають Колумбію, Коста-Ріку, Латвію та Литву.

Джерело: Опитування «Індикатори регуляторної політики та врядування», 2014 та 2017 роки, <http://oe.cd/ireg> (станом на 19 лютого 2020 р.).

Залучення зацікавлених сторін може набувати різних форм, включаючи фокус-групи, експертні групи та опитування (OECD, 2016^[6]). На Рисунок 13.2 показано різні форми залучення зацікавлених сторін, які можна використовувати для консультацій щодо первинного та вторинного законодавства, хоча практика залучення може виходити за рамки регуляторних процесів (OECD, 2017^[12]) (OECD, 2018^[11]).

Рисунок 13.2. Форми залучення зацікавлених сторін



Примітка: Дані щодо нових країн-членів ОЕСР та країн, що приєдналися до неї у 2017 році, включають Колумбію, Коста-Ріку, Латвію та Литву.

Джерело: Опитування «Індикатори регуляторної політики та врядування», 2014 та 2017 роки, <http://oe.cd/ireg> (станом на 19 лютого 2020 р.).

Формальної вимоги щодо залучення зацікавлених сторін недостатньо для забезпечення ефективної імплементації: час та обсяг також мають значення. Наприклад, більшість ініціатив із залучення до обговорення законодавчих або регуляторних пропозицій відбуваються на пізніх стадіях процесу нормотворення через публічні консультації в Інтернеті або консультації з окремими групами (наприклад, бізнес-асоціаціями та профспілками) (OECD, 2018^[11]). Цей час часто є надто пізнім, щоб вплинути на процес, і може свідчити про те, що залучення зацікавлених сторін є простою формальністю.

Для того, щоб залучення зацікавлених сторін було змістовним, а також для забезпечення демократичної легітимності, уряди можуть інтегрувати його в політичний цикл, починаючи з формування порядку денного і закінчуючи оцінкою політики. У Таблиця 13.1 наведено інструменти, які уряди можуть використовувати на кожному етапі для забезпечення конструктивного залучення.

Таблиця 13.1. Приклади заходів із залучення зацікавлених сторін для забезпечення підзвітності та громадської доброчесності під час реалізації політики

Визначення порядку денного	Розробка політики	Прийняття політики	Впровадження політики	Оцінка політики
<ul style="list-style-type: none"> • Сприяти використанню платформ та каналів участі у визначенні пріоритетів (наприклад, громадський бюджет) • Проводити публічні консультації, коли це доречно • Незалежні ЗМІ повинні забезпечувати підзвітність політичних партій щодо їхніх передвиборчих зобов'язань 	<ul style="list-style-type: none"> • Широке запрошення до публічних консультацій • Сприяти колективним діям зацікавлених сторін, які стикаються з проблемами в організації та ефективній участі (наприклад, споживачі, користувачі державних послуг) • Забезпечити залучення сторін з відповідним досвідом, особливо в питаннях, що мають високий ступінь складності та технічності. 	<ul style="list-style-type: none"> • Обмежити участь посадових осіб, які, як видається, перебувають у ситуації конфлікту інтересів • Обмежити можливості для обмеження часу на законодавчі дебати • Запровадити обмеження на розробку комплексних законопроектів 	<ul style="list-style-type: none"> • Надати можливість зацікавленим сторонам відслідковувати статус реалізації (наприклад, за допомогою інструментів ІКТ) • Забезпечити відповідні механізми підзвітності для осіб, відповідальних за реалізацію. 	<ul style="list-style-type: none"> • Запросити зовнішніх та незалежних експертів • Поділитися оцінкою з широкою аудиторією

Джерело: (OECD, 2017^[13]).

Крім того, щоб запобігти «захопленню» процесів залучення зацікавлених сторін впливовими групами, уряди можуть вийти за рамки традиційних консультаційних процесів, орієнтуючись на тих, хто «хоче, але не може», і тих, хто «може, але не бажає». Деякі соціальні групи, яким заважає недостатня поінформованість, низький рівень грамотності участі та інформаційне перевантаження, навряд чи зможуть ефективно брати участь («хочуть, але не можуть»), навіть якщо їм буде надана така можливість; натомість добре організовані групи більш ефективно використовують традиційні канали комунікації з урядом. Уряди можуть звертатися до людей, які «можуть, але не хочуть» брати участь через суб'єктивні бар'єри, такі як низький інтерес до політики або відсутність віри в ефективне використання народного вкладу в процесі консультацій (OECD, 2009^[14]). У деяких країнах уряди співпрацюють з групами громадянського суспільства, щоб отримати доступ до важкодоступних соціальних груп. Наприклад, такі організації, як Involve у Великій Британії та MASS LBP в Канаді, об'єднують різні групи суспільства для взаємодії з національними та субнаціональними органами влади з конкретних питань політики. У Таблиця 13.2 наведено схему управління залученням зацікавлених сторін для сприяння підзвітності та захисту суспільних інтересів.

Таблиця 13.2. Управління залученням зацікавлених сторін для підзвітності та громадськості

Цілі політики		Заходи політики
Забезпечити прозорість та підзвітність	Поставити чітку мету та визначити сферу залучення	Визначити цілі та бажаний результат взаємодії: <ul style="list-style-type: none"> • Отримати експертні знання? • Отримати підтримку від зацікавлених сторін? • Тощо. Визначити ролі та обов'язки всіх сторін і необхідний рівень залучення. Консультуватися, співпрацювати та надавати повноваження
	Активно поширювати збалансовану та об'єктивну інформацію про проблему	Робити відповідну інформацію загальнодоступною через такі канали, як веб-сайти, інформаційні бюлетені та брошури
	Дозволити розкриття інформації	Забезпечити доступ до інформації на запит зацікавлених сторін <ul style="list-style-type: none"> • Закон про свободу інформації Сприяти контролю з боку ЗМІ та громадянського суспільства Створити незалежний наглядовий орган для забезпечення належного розкриття інформації
Підвищити якість і надійність	Орієнтуватися на групи, що мають відношення до питання	Знайти правильний склад учасників і переконатися, що жодна група не буде випадково виключена: <ul style="list-style-type: none"> • Картування та аналіз зацікавлених сторін • Ніякої маргіналізації «звичайних підозрюваних»
	Залучати знання та ресурси з-поза меж державного управління	Консультуватися з експертами та використовувати їхній досвід за допомогою таких засобів, як семінари експертних груп та деліберативні опитування
	Сприяти координації всередині та між урядовими організаціями	Забезпечити узгодженість політики, уникнути дублювання та зменшити ризик втрати від консультацій: <ul style="list-style-type: none"> • Створити центральне агентство або підрозділ, зосереджений на міждержавній координації
Сприяти впровадженню та дотриманню	Забезпечити достатній час	Залучати зацікавлені сторони на якомога більш ранніх стадіях процесу розробки політики, щоб забезпечити більший спектр рішень і підвищити шанси на успішну імплементацію.
	Підвищити довіру до прийнятих рішень	Побудувати взаєморозуміння, щоб підвищити ймовірність дотримання вимог
	Керувати очікуваннями та зменшувати ризики	Визначити та врахувати ризики на більш ранніх етапах процесу, тим самим зменшуючи майбутні витрати
Забезпечити всебічну підтримку та спроможність	Впроваджувати нові форуми та технології для роботи з громадськістю	Розробити інструменти онлайн залучення (наприклад, участь в Інтернеті, соціальні мережі)
	Підтримувати зацікавлені сторони	Надавати підтримку зацікавленим сторонам, щоб допомогти їм зрозуміти свої права та обов'язки: <ul style="list-style-type: none"> • Підвищувати обізнаність та посилення громадянської освіти/навичок • Підтримувати розбудову потенціалу
	Розвивати внутрішню спроможність у державному секторі	Надати рекомендації/кодекс поведінки для формування організаційної культури, що сприяє залученню зацікавлених сторін Забезпечити належну спроможність та навчання, тобто <ul style="list-style-type: none"> • Достатні фінансові, людські та технічні ресурси • Доступ до відповідних навичок, керівництва та навчання для державних службовців
	Оцінювати процес разом із зацікавленими сторонами	Оцінити ефективність взаємодії та внести необхідні корективи: <ul style="list-style-type: none"> • Визначити нові ризики для цілей політики системи • Визначити стратегії пом'якшення ризиків

Джерело: (OECD, 2017^[13]).

13.2.3. Існують надійні заходи для запобігання захопленню державної політики

Захоплення політики - це процес послідовного або багаторазового спрямування рішень у сфері державної політики від суспільних інтересів до інтересів конкретної зацікавленої групи чи особи. Захоплення політики може бути досягнуте за допомогою різних засобів, таких як хабарництво, а також за допомогою законних дій і механізмів, таких як лобювання та фінансова підтримка політичних партій і виборчих кампаній (OECD, 2017^[13]). Щоб запобігти захопленню державної

політики певними інтересами, важливо встановити чіткі та пропорційні заходи для і) запобігання та управління конфліктами інтересів, ii) управління розкриттям інформації про активи та інтереси, iii) забезпечення прозорості та добросовісності лобістської діяльності та iv) забезпечення прозорості та добросовісності у фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній.

Запроваджено заходи з управління конфліктами інтересів

Управління конфліктами інтересів у публічному секторі має вирішальне значення. Якщо їх не виявляти і не врегульовувати належним чином, вони можуть підірвати добросовісність посадових осіб, рішень, установ та урядів і, зрештою, призвести до того, що приватні інтереси захоплять політичний процес (OECD, 2004^[15]). Управління конфліктами інтересів допомагає вирівняти ігрове поле та забезпечити справедливий і адекватний доступ зацікавлених сторін до політиків і процесів вироблення політики. Рекомендації Ради ОЕСР щодо керівних принципів управління конфліктом інтересів на державній службі містять визначення, яке сприяє ефективному виявленню та управлінню такими ситуаціями:

«Конфлікт інтересів» передбачає конфлікт між державним обов'язком і приватними інтересами державного службовця, в якому державний службовець має приватні інтереси, які можуть неналежним чином вплинути на виконання ним своїх офіційних обов'язків і повноважень. (OECD, 2004^[15])

Уряди можуть встановити чіткі правила щодо того, що очікується від публічних службовців у запобіганні та врегулюванні ситуацій конфлікту інтересів як під час вступу на публічну службу, так і протягом усієї їхньої кар'єри (детальніше див. Глави 1 і 4). У правилах має бути чітко зазначено, що публічні службовці несуть відповідальність за врегулювання та запобігання конфлікту інтересів. Крім того, правила повинні містити чіткий і реалістичний опис обставин і відносин, які можуть призвести до виникнення конфлікту інтересів. Опис ситуацій конфлікту інтересів повинен відповідати ідеї, що існують ситуації, в яких приватні інтереси та зв'язки публічного службовця створюють або потенційно можуть створити конфлікт з належним виконанням службових обов'язків. Опис також має визнавати, що громадські організації несуть відповідальність за визначення ситуацій та видів діяльності, які є несумісними з їхньою роллю або громадськими обов'язками. Чіткі правила та описи допомагають сформулювати спільне розуміння ситуацій конфлікту інтересів у публічному секторі, а також із зовнішніми партнерами, підвищуючи прозорість і добросовісність у процесах прийняття публічних рішень.

Для того, щоб працівники розуміли свої обов'язки в рамках заходів щодо врегулювання конфлікту інтересів, уряди можуть залучати працівників та їхніх представників до перегляду існуючої політики щодо конфлікту інтересів, консультуватися з державними службовцями щодо майбутніх заходів із запобігання конфлікту інтересів, а також забезпечувати розбудову потенціалу державних службовців для набуття знань та навичок щодо врегулювання конфлікту інтересів. Громадські організації також можуть публікувати політику щодо конфлікту інтересів, регулярно нагадувати про неї та забезпечувати наявність і доступність правил і процедур. Крім того, оскільки запобігання та врегулювання конфлікту інтересів є обов'язком приватного сектору, громадські організації можуть підвищувати обізнаність щодо стандартів поведінки, спрямованих на запобігання та пом'якшення конфлікту інтересів державних службовців (докладніше див. Главу 4).

Крім того, громадським організаціям необхідно забезпечити наявність спеціальних заходів щодо посад, пов'язаних із ризиком, таких як державні закупівлі, збір доходів або ліцензування, а також щодо ситуацій, пов'язаних із ризиком, таких як працевлаштування до та після роботи на державній службі, додаткова зайнятість або призначення на роботу за сумісництвом. Заходи можуть включати відсторонення (тимчасове або постійне), відвід або обмеження, переведення або реорганізацію, а також відставку (детальніше див. Главу 4).

Крім того, для забезпечення реалізації політики щодо конфлікту інтересів критично важливим є чіткий розподіл обов'язків (докладніше див. Главу 2). Деякі уряди покладають відповідальність на централізований орган, тоді як інші мають централізований орган з контактними особами в кожному міністерстві чи відомстві. Наприклад, у виконавчій гілці влади Сполучених Штатів центральним наглядовим органом з питань етики є Управління урядової етики, якому допомагають контактні особи - так звані уповноважені з питань етики - у кожному виконавчому відомстві. Ключовим моментом є забезпечення політичної відповідальності шляхом визначення функції, відповідальної за розробку та підтримку політики і процедур щодо конфлікту інтересів.

Нарешті, для забезпечення ефективної підзвітності в управлінні та запобіганні ситуацій конфлікту інтересів громадські організації можуть запровадити чіткі процедури виявлення правопорушень, пов'язаних з конфліктом інтересів, та пропорційні наслідки за недотримання політики щодо конфлікту інтересів (включаючи дисциплінарні санкції). Громадські організації також можуть розробити механізми моніторингу для виявлення порушень політики, які можуть включати, наприклад, механізми розгляду скарг на порушення.

Вжито заходів для управління розкриттям інформації про активи та інтереси

Розкриття інформації про активи та інтереси широко поширене серед урядів країн-членів ОЕСР (OECD, 2015^[16]). Сприяючи прозорості, розкриття інформації допомагає зміцнити механізми підзвітності та гарантії проти неналежного впливу на політиків і процеси вироблення політики. Крім того, впровадження механізмів розкриття інформації про активи та інтереси допомагає виявляти та запобігати неетичній поведінці та зловживанню владою на публічній службі, а також ризикам відмивання грошей та корупції (Rossi, Pop and Berger, 2017^[17]). У випадках, коли декларуванню підлягають як інтереси, так і активи, уряди обирають або одну єдину форму розкриття інформації, як у Мексиці, або дві окремі форми, як у Франції, Литві та Португалії. Положення про розкриття інформації охоплюють фінансові та нефінансові активи та інтереси, якими володіють публічні службовці, зокрема:

- фінансові: реальні активи та особисте майно (будинки, земельні ділянки, човни, коштовності, твори мистецтва тощо), фінансові активи та інвестиції, цінні папери та акції, трасти, доходи, нематеріальні активи (ліцензії, дозволи, права інтелектуальної власності), зобов'язання, оплачуване членство, посади та діяльність за межами держави, а також державні контракти
- нефінансові: неоплачуване членство, посади та діяльність поза межами держави, функції подружжя або партнера тощо.

Іноді уряди вимагають від державних службовців декларувати додаткову інформацію, таку як бенефіціарна власність або контроль над компаніями, подарунки та спонсорські поїздки, витрати та транзакції під час виконання службових обов'язків, робота та діяльність до призначення на посаду, функції та діяльність дітей та інших родичів, тощо.

Чітко визначені цілі, які переслідують процеси розкриття та перевірки інформації про активи та інтереси, мають важливе значення для забезпечення їхньої ефективної реалізації. Деякі механізми декларування спрямовані на виявлення незаконного збагачення, інші - на запобігання конфлікту інтересів, а треті - і на те, і на інше. Як такі, ці механізми сприяють підвищенню підзвітності державних службовців перед наглядовими інституціями та громадськістю. Вони допомагають виявляти фінансові та нефінансові інтереси, які можуть впливати на їхні рішення. Однак для ефективного впровадження цих механізмів необхідно забезпечити перевірку дотримання вимог щодо розкриття інформації, а також перевірку точності та повноти її змісту. Ці процеси можуть передбачати залучення спеціальних людських ресурсів з необхідними технічними навичками та включати перехресну перевірку інформації з іншими загальнодоступними джерелами даних (нерухомість, державні реєстри компаній тощо) та адміністративними базами даних (податкова

адміністрація, підрозділи по боротьбі з відмиванням грошей, бази даних закупівель тощо). Проведення верифікаційних процедур з метою запобігання або виявлення конфлікту інтересів:

- Дотримання обмежень, спрямованих на зміцнення публічної доброчесності, зокрема, щодо забороненої позаслужбової діяльності (правила несумісності), позбавлення фінансових інтересів, обмежень після звільнення з роботи тощо. Недотримання цих обмежень і вимог може призвести до санкцій.
- Виявлення конкретних інтересів або видів діяльності, які можуть призвести до виникнення ситуацій потенційного, реального чи очевидного конфлікту інтересів з обов'язками та посадою публічного службовця.

Крім того, чіткі цілі та відповідні процеси перевірки допомагають забезпечити регулярність розкриття та перевірки. Часто передбачено розкриття інформації до або після вступу на державну службу та звільнення з неї. Ці процеси допомагають виявити потенційні конфлікти інтересів на публічних посадах або під час працевлаштування після закінчення публічної служби. У проміжках між цими процесами уряди можуть приймати рішення про додаткове розкриття інформації на регулярній основі (щорічно або кожні два роки) або коли відбуваються зміни в державних обов'язках або в активах та інтересах державних службовців, щоб виявити будь-які проблеми, які можуть виникнути в результаті таких змін. Якщо сфера, на яку поширюються вимоги щодо розкриття інформації, є значною та/або частота проведення перевірок є вищою, необхідно застосовувати підхід, що базується на оцінці ризиків, для визначення пріоритетності заходів контролю.

Нормативно-правова база може також передбачати механізми прозорості, пропорційні виконуваним функціям і ризикам для доброчесності, щоб сприяти не лише управлінню, але й запобіганню конфлікту інтересів у публічному секторі. Використовуються різні методи, щоб зробити інформацію публічною та доступною. Вони включають публікацію декларацій про зацікавленість, як у Франції, Латвії та Мексиці; надання резюме декларацій, як у Канаді; або публікацію резюме декларацій про майно в Офіційному державному віснику та декларацій про діяльність за запитом, як в Іспанії. Оприлюднення інформації про інтерес або потенційний конфлікт інтересів може також покладатися на публічне розкриття інформації ad hoc - наприклад, під час дебатів у парламентському комітеті або на пленарному засіданні, як у Палаті громад Великої Британії (House of Commons, 2009^[18]).

Оприлюднення інформації також допомагає інформувати громадськість про інтереси, зв'язки та потенційну упередженість державних службовців у процесі формування політики, забезпечуючи таким чином додатковий механізм підзвітності та контролю. Оприлюднена інформація може бути повторно використана для журналістських розслідувань журналістами та іншими юрисдикціями, для досліджень науковцями та аналітичними центрами, а також для адвокації організаціями громадянського суспільства. Це дозволяє притягати державних службовців до відповідальності та перевіряти, чи ефективно вони вжили спеціальних заходів для врегулювання конфлікту інтересів.

Впроваджені заходи, спрямовані на забезпечення прозорості та доброчесності лобістської діяльності

Лобіювання - це «усне або письмове спілкування з державним чиновником з метою впливу на законодавство, політику або адміністративні рішення» (OECD, 2010^[19]). Лобіювання надає особам, які приймають рішення, цінні ідеї та інформацію, а також може полегшити доступ зацікавлених сторін до розробки та впровадження політики. Проте часто його сприймають як такий, що підриває рівний доступ і перешкоджає справедливому, неупередженому та ефективному виробленню політики, оскільки він може бути механізмом, що використовується впливовими групами або окремими інтересами для впливу на закони та нормативні акти на шкоду суспільним інтересам. Дійсно, практики впливу на державну політику виходять за рамки лобіювання і можуть включати безліч інших дій, таких як спонсорство, фінансування досліджень та освіти, фінансування організацій, благодійність та підтримка адвокаційних мереж. Неправомірний вплив також може здійснюватися

без безпосередньої участі або відома осіб, які приймають рішення, шляхом маніпулювання наданою їм інформацією або встановлення тісних соціальних чи емоційних зв'язків з ними (OECD, 2017^[13]).

Рекомендація Ради ОЕСР щодо принципів прозорості та доброчесності в лобіюванні визначає наступні заходи для забезпечення того, щоб лобіювання було корисним інструментом для формування політики:

- встановлення чітких визначень понять «лобісти» та «лобіювання»
- підвищення прозорості лобістської діяльності
- розвиток культури доброчесності у відносинах між лобістами та державними службовцями
- забезпечення ефективної імплементації, дотримання та перегляду (OECD, 2010^[19]).

Уряди можуть забезпечити чітке визначення лобіювання та лобістів, визначивши суб'єктів, на яких поширюється дія правил та положень про лобіювання. Деякі країни, такі як Велика Британія, обирають вузьку сферу, яка включає лише консультантів або штатних лобістів, тоді як інші охоплюють ширші категорії, такі як організації громадянського суспільства, бізнес та інші, як це має місце у Франції та Ірландії (Вставка 13.1). Дійсно, включення широкого кола суб'єктів у визначення лобіювання, таких як штатні лобісти або лобісти-консультанти, торгові та бізнес-асоціації, профспілки, аналітичні центри або ОГС, може допомогти забезпечити чіткість у визначенні того, хто має вплив на процес вироблення політики. Крім того, уряди можуть визначити типи комунікації з державними службовцями, які вважаються або не вважаються лобіюванням, як у випадку з ірландським Законом про регулювання лобіювання (Вставка 13.1).

Для підвищення прозорості лобістської діяльності уряди можуть вимагати від лобістів розкриття інформації, включаючи їхні імена, контактні дані, ім'я роботодавця та імена клієнтів, а також інформацію про те, чи є лобіст колишнім державним службовцем, чи отримує він будь-яке державне фінансування, чи бере участь у політичних кампаніях. Уряди також можуть сприяти контролю за лобістською діяльністю, забезпечуючи своєчасне, надійне, доступне та зрозуміле оприлюднення звітів про цю діяльність. Крім того, створення відкритих і зручних для користувачів реєстрів може полегшити доступ громадськості до даних про лобістську діяльність. Це можна зробити, наприклад, за допомогою відкритого онлайн-реєстру (як це зроблено в Канаді, Франції та Ірландії, серед інших країн). Для забезпечення високого рівня дотримання законодавства та своєчасного розкриття відповідної інформації лобістами, реєстрація або подання декларацій повинні бути простими. Це може передбачати надання загальних списків для розкриття основної інформації або контекстних інструкцій для відповідей на поширені запитання та підтримки лобістів під час цих процесів, а також надання їм доступу до попередніх реєстрацій, звітів та декларацій, їх оновлення та внесення змін, коли це необхідно. Розробка цих інструментів вимагає спеціальних фінансових і людських ресурсів, а також можливостей і навичок для підтримки як розробки, так і впровадження цих інструментів.

Розвиток культури доброчесності у взаємодії між державними службовцями та лобістами вимагає чітких правил і керівних принципів поведінки для державних службовців. Це включає в себе принципи, стандарти та процедури, які дають державним службовцям чіткі вказівки щодо того, як взаємодіяти та спілкуватися з лобістами (OECD, 2014^[20]). Наприклад, в Ірландії за результатами широкомасштабних консультацій було розроблено кодекс поведінки, яким мають керуватися державні службовці (Вставка 13.1). Такий консультативний процес допомагає залучити зацікавлені сторони до процесу, зрозуміти їхні обмеження, потенційні непорозуміння та вимоги, а також забезпечити більшу прийнятність та виконання правил.

Вставка 13.1. Регулювання лобіювання та Кодекс поведінки осіб, які здійснюють лобістську діяльність в Ірландії

Ірландське законодавство про лобіювання було розроблено на основі широкого консультативного процесу, в ході якого були зібрані думки щодо його дизайну, структури та впровадження, а також на основі Рекомендацій ОЕСР щодо принципів прозорості та доброчесності в лобіюванні.

Закон «Про регулювання лобіювання» 2015 року є простим і всеосяжним: будь-яка фізична особа, компанія або ОГС, яка прагне прямо чи опосередковано впливати на посадових осіб з політичних питань, повинна зареєструватися в державному реєстрі та розкривати інформацію про будь-яку лобістську діяльність. Правила охоплюють будь-які зустрічі з високопосадовцями, а також листи, електронні повідомлення або твіти, що мають на меті вплинути на політику.

Згідно з положенням, лобістом є кожен, хто має у своєму штаті більше 10 осіб, працює на адвокаційний орган, є професіоналом, якому клієнт платить за комунікацію від чийогось імені, або займається комунікацією з питань розвитку земельних ресурсів. Усі фізичні та юридичні особи, які підпадають під це визначення, зобов'язані реєструвати та розкривати інформацію про лобістську діяльність, яку вони здійснюють, а також дотримуватися встановленого кодексу поведінки.

28 листопада 2018 року Комісія з питань стандартів державної служби оприлюднила Кодекс поведінки для осіб, які займаються лобістською діяльністю. Він набув чинності 1 січня 2019 року і буде переглядатися кожні три роки. Визначення цього кодексу також ґрунтувалося на широкому процесі консультацій із залученням місцевих, національних та міжнародних суб'єктів. Усі матеріали консультацій були оприлюднені на веб-сайті Комісії разом із кодексом.

Кодекс встановлює вісім принципів, що регулюють лобістську діяльність:

- Демонструвати повагу до державних органів
- Діяти чесно та доброчесно
- Забезпечувати точність інформації
- Розкривати інформацію про особу та мету лобістської діяльності
- Зберігати конфіденційність
- Уникати неналежного впливу
- Дотримуватися положень Закону «Про регулювання лобіювання»
- Дотримання Кодексу поведінки.

Джерело: (Parliament of Ireland, 2015^[21]; Standards in Public Office Commission, 2018^[22]; Standards in Public Office Commission, 2015^[23]).

Крім того, самі лобісти можуть забезпечити добросовісність у взаємодії з державними службовцями за допомогою механізмів саморегулювання, таких як кодекс поведінки та система моніторингу і контролю за його дотриманням. Існує низка заходів, спрямованих на забезпечення дотримання високих стандартів поведінки в лобіюванні, зокрема Венеціанський кодекс, Афінівський кодекс, Лісабонський кодекс, Стокгольмська хартія та Брюссельський кодекс, а також регіональні кодекси та хартії професійних організацій (стислий огляд цих кодексів і стандартів, а також інших заходів саморегулювання див. (Transparency International Ireland, 2015^[24]; OECD, 2012^[25])

Забезпечення добросовісності в лобіюванні також передбачає встановлення стандартів для державних службовців, які залишають посаду, щоб запобігти конфлікту інтересів під час пошуку нової посади, перешкоджати неправомірному використанню «конфіденційної інформації» та уникати «переходу на інший бік» у конкретних процесах, в яких колишні державні службовці брали значну участь (Вставка 13.2) (OECD, 2014^[20]). Часові обмеження, або періоди «охолодження», є корисним інструментом для обмеження лобіювання, «переходу на інший бік» та використання інсайдерської інформації після виходу на державну службу.

Вставка 13.2. Періоди охолодження в країнах-членах ОЕСР: окремі приклади

Існують значні відмінності як між країнами, так і всередині країн, які використовують періоди охолодження відповідно до позиції, коли мова йде про прийняті часові обмеження. Наприклад:

- В Австралії стаття 7 Кодексу поведінки у сфері лобіювання встановлює період «охолодження» тривалістю 18 місяців для міністрів і парламентських секретарів та 12 місяців для співробітників міністерств. Протягом цього часу першим заборонено займатися лобістською діяльністю, що стосується будь-якого питання, над яким вони працювали протягом останніх 18 місяців роботи, а другим - протягом останніх 12 місяців.
- У Канаді Закон про лобіювання забороняє «колишнім призначеним державним службовцям» здійснювати більшість видів лобістської діяльності протягом п'яти років.
- В Італії спеціальне національне законодавство (d. lgs. 165/2001, ст. 53, с. 16-ter, зі змінами, внесеними Законом про боротьбу з корупцією № 190/2012) забороняють державним службовцям, які обіймали керівні та переговорні посади протягом останніх трьох років, виконувати відповідні обов'язки в приватному секторі.
- У Великій Британії Кодекс міністрів не дозволяє міністрам лобіювати інтереси уряду протягом двох років після того, як вони залишають посаду. Більше того, британські міністри та високопосадовці повинні отримати дозвіл Консультативного комітету з ділових призначень перед тим, як обійняти будь-яку нову оплачувану чи неоплачувану посаду протягом двох років після звільнення з посади міністра чи служби в королівській адміністрації.
- У Сполучених Штатах посадовим особам, відповідальним за державні закупівлі, заборонено приймати компенсацію від підрядника протягом одного року після звільнення з державної служби, якщо вони виконували певні функції, пов'язані з прийняттям рішень щодо контракту, який було укладено з цим підрядником. Вони також зобов'язані розкривати будь-які контакти щодо працевлаштування на недержавних підприємствах оферентом в рамках активних закупівель і або відхиляти такі пропозиції про працевлаштування, або дискваліфікувати себе від подальшої участі в закупівлях.

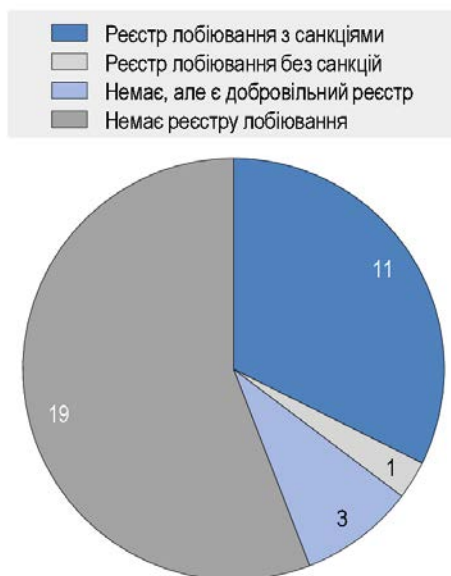
При визначенні тривалості періодів «охолодження» необхідно враховувати, чи є вони справедливими, пропорційними та обґрунтованими з огляду на серйозність потенційного правопорушення. Тривалість обмежень також необхідно адаптувати залежно від типу проблемної сфери та рівня посади. Наприклад, заборона на лобіювання може бути доречною на

певний період часу, але обмеження на використання інсайдерської інформації має бути довічним або доти, доки чутлива інформація не стане надбанням громадськості.

Джерело: (OECD, 2010_[26]) Світовий банк, ОЕСР та G20 (готується до друку), Запобігання та управління конфліктами інтересів: Посібник з найкращих практик.

Ефективна реалізація заходів з лобіювання вимагає дотримання нормативно-правової бази, а також її перегляду. Уряди можуть підтримати впровадження шляхом створення функцій моніторингу з необхідними можливостями для виявлення недотримання вимог щодо реєстрації та розкриття інформації, а також помилок у поданій інформації. Крім того, уряди можуть встановлювати чіткі та переконливі санкції за порушення стандартів або кодексу поведінки (OECD, 2014_[20]), хоча, як показано на Рисунок 13.3, лише кілька країн мають реєстр лобіювання, до якого застосовуються санкції. Наприклад, у Франції, після виявлення порушення етичних правил та після офіційного повідомлення фізичної або юридичної особи, будь-яке нове нехтування правилами протягом наступних трьох років може призвести до однорічного ув'язнення та штрафу в розмірі 15 000 євро (НАТVP, 2018_[27]).

Рисунок 13.3. Лобістські реєстри в країнах ОЕСР



Джерело: База даних ОЕСР 2018 PMR, <http://oe.cd/pmr>.

Заходи для забезпечення прозорості та доброчесності у фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній вже впроваджено

Забезпечення прозорості та доброчесності у фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній має вирішальне значення для формування політики. Фінансові внески дозволяють фізичним та юридичним особам спрямовувати свою підтримку кандидатам, політичним партіям та конкретним питанням, які їх цікавлять. Вони є необхідним ресурсом для кандидатів і партій, щоб брати участь у виборах і поширювати ідеї та маніфести. Однак фінансування політичних партій може також створювати значні ризики для доброчесності процесу прийняття рішень. Якщо фінансування політичних партій та виборчих кампаній не регулюється належним чином, гроші можуть стати інструментом неправомірного впливу та захоплення політики. Забезпечення прозорості у

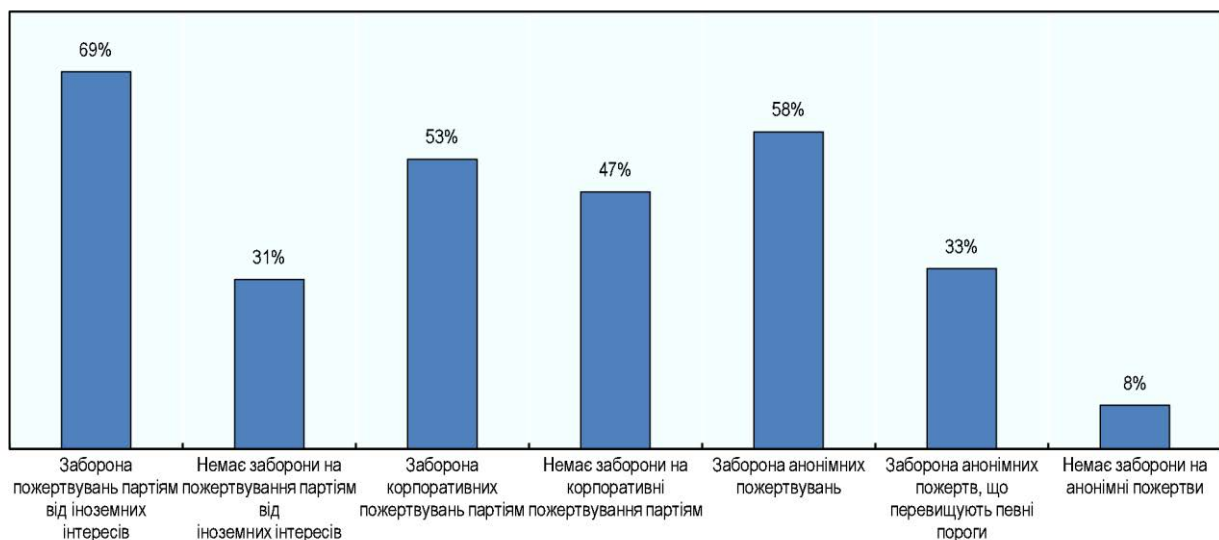
фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній має на меті зменшити ризики захоплення політичної влади (OECD, 2016^[28]).

Рамкова програма ОЕСР з фінансування демократії визначає ключові елементи надійної правової бази для забезпечення прозорості та доброчесності у фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній, і включає в себе:

- сприяння рівним умовам гри
- забезпечення прозорості та підзвітності
- сприяння розвитку культури доброчесності
- забезпечення дотримання та перевірки (OECD, 2016^[28]).

Для забезпечення рівних правил гри існує низка правових та політичних можливостей. Наприклад, щоб збалансувати фінансування з державних і приватних джерел, уряди (або відповідні органи, що регулюють діяльність політичних партій і фінансування виборчих кампаній) можуть надавати пряме фінансування політичним партіям або кандидатам на основі чітких і справедливих критеріїв, таких як рівний доступ і пропорційність. Також можуть використовуватися інші інструменти, такі як непряме фінансування, включаючи податкові пільги, та субсидований доступ до засобів масової інформації та конференц-залів. При визначенні рівня прямого та непрямого фінансування слід враховувати кілька міркувань. Якщо державне фінансування є надто обмежувальним, воно може перешкоджати створенню нових партій, але якщо воно є надто вседозволеним, то може сприяти створенню фіктивних партій. Таким чином, законодавча база може дозволити партіям конкурувати і вирівнювати нерівність за допомогою грошових або натуральних субсидій, зберігаючи при цьому можливість для приватних внесків. Водночас, заборона певних видів приватних внесків, включаючи анонімні пожертви, внески від іноземних держав чи підприємств, а також від державних підприємств, допомагає забезпечити баланс інтересів. На Рисунок 13.4 наведено огляд типів заборон на приватне фінансування в країнах ОЕСР. Крім того, уряди (або відповідні органи, що регулюють діяльність політичних партій та фінансування виборчих кампаній) можуть заборонити використання державних коштів та ресурсів на користь або проти політичних партій під час виборчої кампанії. Вони також можуть включити в законодавчу базу заходи, що вимагають обмеження витрат на виборчу кампанію для політичних партій, кандидатів і третіх осіб.

Рисунок 13.4. Заборони на приватне фінансування в країнах ОЕСР



Джерело: IDEA, База даних політичного фінансування, <https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>.

Другий елемент включає заходи з прозорості та підзвітності. Розкриття достатньої та актуальної фінансової інформації про політичні партії та кандидатів допомагає зрозуміти приватні інтереси, що стоять за внесками, механізми та джерела фінансування, а також їхній потенційний вплив на політичну конкуренцію та процеси прийняття рішень (ОЕСД, 2017^[13]). З цією метою уряди (або відповідні органи, що регулюють діяльність політичних партій та фінансування виборчих кампаній) можуть вимагати, щоб усі внески на користь політичних партій та кандидатів були зареєстровані. При цьому вони повинні пам'ятати про право донорів на недоторканність приватного життя та захист даних і вимагати від політичних партій оприлюднення фінансових звітів, включаючи всі внески, що перевищують встановлену межу (як це відбувається в США - див. Вставка 13.3). Крім того, уряди (або відповідні органи, що регулюють діяльність політичних партій та фінансування виборчих кампаній) можуть вимагати від політичних партій та кандидатів звітувати про свої фінансові витрати під час виборчої кампанії. Нарешті, уряди (або відповідні органи, що регулюють діяльність політичних партій та фінансування виборчих кампаній) можуть застосовувати правила щодо бенефіціарних власників, які вимагають обов'язкового розкриття даних про компанії з метою ідентифікації власників корпорацій, створення центрального реєстру та забезпечення доступу до цієї інформації для широкої громадськості.

Вставка 13.3. Прозорість та доступність інформації в США

Федеральний закон про виборчі кампанії 1971 року (FECA) зобов'язує політичні комітети подавати фінансові звіти до Федеральної виборчої комісії (ФВК), яка, в свою чергу, робить їх загальнодоступними особисто в офісах ФВК у Вашингтоні або онлайн. ФВК розробила детальні стандартні форми для використання, які вимагають, серед іншого, точної інформації про внески, донорів, виплати та одержувачів. Усі внески на користь федеральних кандидатів агрегуються на основі виборчого циклу, який починається в перший день після дати попередніх загальних виборів і закінчується в день виборів, тоді як внески на користь політичних партій та інших політичних комітетів агрегуються на основі календарного року.

Інтенсивність звітності може відрізнятися. Наприклад, національний партійний комітет зобов'язаний подавати щомісячні звіти як у виборчі, так і в невиборчі роки; головний виборчий комітет кандидата в конгрес повинен подавати фінансовий звіт за 12 днів до виборів і ще один звіт через 30 днів після виборів на додаток до квартальних звітів щороку. FECA передбачає, що фінансові звіти мають бути оприлюднені протягом 48 годин; однак у більшості випадків ФВК вдається зробити звіти доступними в Інтернеті протягом 24 годин.

Джерело: (Federal Election Commission, 2019^[29]).

Регулювання фінансування політичних партій та виборчих кампаній не може бути ефективним без розвитку культури доброчесності. Сам по собі контроль за фінансуванням партій та виборчих кампаній може призвести до перенаправлення коштів, витрачених на здобуття політичного впливу через лобювання та фінансування третіх сторін. Тому певні елементи системи доброчесності є особливо важливими для формування культури доброчесності серед тих, хто отримує фінансування політичних партій та виборчих кампаній. До них належать встановлення стандартів доброчесності та політики щодо конфлікту інтересів, забезпечення доброчесності в управлінні людськими ресурсами, розбудова спроможності та надання рекомендацій, впровадження політики викривання, а також механізмів контролю та аудиту (докладніше див. Глави 4, 7-10 та 12).

Нарешті, для забезпечення прозорості та доброчесності у фінансуванні політичних партій і кампаній необхідні механізми контролю та нагляду. Зокрема, незалежний орган, уповноважений здійснювати нагляд за фінансуванням політичних партій та виборчих кампаній, забезпечує нагляд за всією

системою. Орган нагляду повинен мати чітко визначені та адекватні повноваження, а також фінансові та людські ресурси. Цей орган може мати повноваження перевіряти фінансові звіти кандидатів і політичних партій, проводити розслідування та передавати справи до суду. Багато інституцій, відповідальних за перевірку фінансових звітів та/або розслідування порушень законодавства про політичне фінансування, також мають право накладати санкції. Так відбувається, наприклад, в Естонії, Латвії, Литві та Іспанії. В інших випадках, коли порушення розслідуються і встановлюються, справи передаються до судових органів або органів, які мають право накладати санкції, як, наприклад, у Франції, Греції, Словенії, Ірландії та Сполучених Штатах Америки. Санкції повинні бути ефективними, пропорційними порушенням і завданім збиткам, а також стримуючими. У країнах ОЕСР санкції можуть варіюватися від адміністративних стягнень до конфіскації, обов'язкових виправних заходів, втрати державного фінансування, скасування реєстрації та/або кримінального покарання.

13.2.4. Правове, політичне та громадське середовище підтримує ефективний громадський простір і, таким чином, сильне громадянське суспільство

Організації громадянського суспільства, профспілки та незалежні засоби масової інформації (далі «громадянське суспільство») можуть відігравати роль наглядових органів у моніторингу діяльності уряду. Активне та зацікавлене громадянське суспільство може піддавати дії уряду громадському контролю за виконанням обов'язків, використанням повноважень, розподілом та витрачанням державних коштів. Проте ефективна участь громадянського суспільства залежить від кількох ключових факторів. По-перше, вирішальне значення має наявність сприятливої правової бази, яка дозволяє громадянському суспільству брати участь у всіх аспектах життя суспільства без політичних чи юридичних (в тому числі фінансових) обмежень. По-друге, важлива готовність держави до конструктивної взаємодії з громадянським суспільством. Як зазначалося в Розділі 13.2.2, зміцнення відносин між урядом та громадянами покращує якість політики шляхом інтеграції різних точок зору та підвищення довіри громадськості до уряду та його дій. По-третє, суб'єкти громадянського суспільства також повинні демонструвати тверду прихильність до доброчесності у своїх організаціях (докладніше див. Главу 5). У решті частини цього розділу розглядаються елементи, які мають бути в наявності для підтримки організацій громадянського суспільства та медіа-інституцій у виконанні їхньої ролі наглядових органів.

Вжиті заходи для того, щоб організації громадянського суспільства могли виконувати свою роль наглядових органів

Основними заходами, що забезпечують виконання організаціями громадянського суспільства своїх функцій, є свобода думки та вираження поглядів, свобода об'єднань, мирних зібрань та право на участь в управлінні державними справами. Ці принципи закріплені в міжнародному законодавстві з прав людини і перенесені в національні правові системи. Хоча країни можуть відрізнятися у способах реалізації кожної з цих свобод, наступні заходи мають вирішальне значення:

- сприяння свободі думки та вираження поглядів, включаючи вільну пресу та інші засоби масової інформації, що працюють без цензури та перешкод
- забезпечення гарантій свободи об'єднань⁴ за допомогою мінімальних правових та адміністративних положень, які сприяють простому повідомленню нейтрального органу та є доступними для всіх за невелику плату або безкоштовно, без обов'язкової реєстрації для здійснення базових операцій
- підтримка свободи мирних зібрань⁵ за допомогою встановленої в законі презумпції мирного характеру зібрань, а також законів, які визначають, що кожен має право організувати та брати участь у зборах і демонстраціях без дозволу або попереднього узгодження; або, де це

можливо, чітко визначених і раціональних критеріїв для реєстрації, заснованих на кількості учасників

- заохочення права на участь в управлінні державними справами шляхом включення правових положень, які деталізують рівні права та можливості для всіх статей і громад щодо участі в державних установах і політичних органах, а також положень, які уможливають залучення зацікавлених сторін та нагляд за діями уряду (UN High Commissioner for Human Rights, 2016_[30]).

Країни повинні забезпечити наявність законодавства та інституцій для захисту життя, свободи, фізичної недоторканності та приватного життя суб'єктів громадянського суспільства від свавільного втручання з боку держави. На додаток до забезпечення того, щоб ці свободи були закріплені в юридичному тексті, країни також можуть підтримувати сприятливе середовище через доступ до механізмів правосуддя. Це включає доступ до незалежної та ефективної судової системи, національних правозахисних установ, а також регіональних і міжнародних механізмів захисту прав людини (UN High Commissioner for Human Rights, 2016_[30]).

Для того, щоб бути ефективною, правова база повинна доповнюватися політичним і суспільним середовищем, яке визнає і підтримує цінність незалежного, залученого і активного громадянського суспільства. Уряди мають у своєму розпорядженні низку інструментів для підтримки громадянського суспільства. Вони включають підтримку програм громадянської освіти, які сприяють залученню учнів до громадянського суспільства; механізми залучення суб'єктів громадянського суспільства до розробки політики (як зазначено в Розділі 13.2.2) та використання нагород і відзнак для підкреслення внеску громадянського суспільства в політичний і суспільний ландшафт (UN High Commissioner for Human Rights, 2016_[30]). Крім того, як зазначено в Розділі 13.2.1, доступ до інформації та відкритих даних також є важливими компонентами сприятливого середовища для громадянського суспільства.

Вжиті заходи для того, щоб ЗМІ могли виконувати свою роль наглядового органу

Незалежні ЗМІ є важливим інструментом боротьби з корупцією, оскільки вони можуть висвітлювати випадки шахрайства та зловживання владою, які в іншому випадку можуть залишатися прихованими. Однак розслідування корупції може бути дуже небезпечною справою. У всьому світі журналісти-розслідувачі стикаються із загрозами своїй безпеці, включаючи смерть, поранення, переслідування або незаконне затримання. Тому вкрай важливо, щоб існували законодавчі заходи для захисту журналістів, включаючи забезпечення належного втручання, коли журналісти отримують погрози (Council of Europe, 2016_[31]).

Ефективність незалежних ЗМІ у боротьбі з корупцією може бути ще більше підірвана, якщо немає достатнього захисту журналістів та їхніх джерел від потенційної відплати.⁶ Для громадян може бути небезпечно надавати журналістам інформацію, особливо якщо ця інформація стосується серйозних правопорушень або корупції. Тому правова база повинна захищати джерела журналістів (Council of Europe, 2016_[31]). Дуже важливо чітко визначити ці обмеження, щоб журналісти могли достовірно інформувати свої потенційні джерела про ризики, пов'язані з розкриттям інформації.

Хоча закони про наклеп можуть відігравати певну роль у запобіганні наклепу на невинних осіб, винятки зі свободи вираження поглядів мають бути вузько визначеними, щоб захистити приватне життя інших людей. Винятки не можна використовувати в поєднанні з суворими покараннями (включно з ув'язненням), які мають на меті утримати ЗМІ від висвітлення випадків корупції. Навіть некримінальні закони про наклеп можуть призвести до самоцензури ЗМІ, тому їх слід розробляти якомога ретельніше і чіткіше.

Плюралізм власників ЗМІ також сприяє більш ефективному наглядовому органу, зменшуючи ризик того, що громадська думка буде домінувати під впливом одного актора. Покладаючись лише на

державні ЗМІ, важко визначити, чи є репортажі об'єктивними. Аналогічно, покладання лише на приватні ЗМІ може призвести до появи медіа-магнатів, які використовують своє становище для надмірного впливу на новинний контент. Тому вибір на користь поєднання державних і приватних ЗМІ та сприяння їхньому розвитку може допомогти забезпечити баланс (Stapenhurst, 2000^[32]). Так само важливим компонентом є прозорість у питаннях власності на ЗМІ. Для того, щоб громадськість могла оцінити об'єктивність конкретних ЗМІ, а уряд - оцінити різноманітність ЗМІ, бізнес-інтереси власників ЗМІ мають бути прозорими та доступними для всіх. Якщо власник ЗМІ веде бізнес з урядом, прозорість є ще більш важливою для запобігання будь-яким формам неправомірного політичного впливу. Уряди можуть розглянути можливість запровадження заходів, які вимагатимуть розкриття бізнес-інтересів перед незалежним регулятором або безпосередньо перед громадськістю у формі публічно доступного реєстру, або і того, і іншого. Уряди також можуть розглянути можливість запровадження заходів прозорості для визначення бенефіціарних власників засобів масової інформації, особливо в секторі телерадіомовлення.

13.3. Виклики

Хоча вони можуть відрізнятись в залежності від національного контексту, виклики на шляху до участі включають в себе наступні:

- зміцнення адміністративного потенціалу для забезпечення змістовної участі
- впровадження правил переходу чиновників після відставки до приватних компаній, які вони раніше контролювали.

13.3.1. Зміцнення адміністративного потенціалу для забезпечення змістовної участі

Хоча посилення відкритості, підвищення прозорості та забезпечення інклюзивних процесів прийняття рішень допомагає сприяти доброчесності у прийнятті рішень, їх реалізація залишається спільною проблемою для більшості країн. Це значною мірою пов'язано з проблемою низької адміністративної спроможності - зокрема, слабкими мандатами, плануванням чи стимулами або несприятливою адміністративною культурою.

Забезпечення того, щоб залучення зацікавлених сторін стало реальністю, вимагає культурних змін у діяльності державної служби. Як зазначалося вище, залучення зацікавлених сторін має відбуватися не лише наприкінці процесу, а протягом усього політичного циклу - від формування порядку денного до оцінювання політики. Ефективним першим кроком може стати загальнодержавна політика, яка встановлює вимоги та цілі залучення зацікавлених сторін, і яка має бути підкріплена зобов'язанням вищого керівництва залучати громадян до розробки державної політики. Забезпечення державних службовців можливостями для навчання ефективним методам, а також ресурсами (часовими та фінансовими) для проведення повноцінної роботи із зацікавленими сторонами також є ключовим фактором. Дійсно, успішне залучення зацікавлених сторін залежить від достатнього і стратегічного планування, щоб забезпечити наявність необхідних ресурсів і можливостей для представництва, модерації, аналізу та арбітражу в громаді.

Нарешті, як зазначалося вище, для запобігання маніпулюванню процесом залучення зацікавлених сторін необхідні рекомендації для державних службовців щодо забезпечення прозорості та справедливості цього процесу. Хоча уряди не зобов'язані систематично приймати всі пропозиції, отримані під час процесу, особи, які формують політику, повинні відкрито і прозоро викладати причини відхилення пропозицій і нести відповідальність за свої рішення.

13.3.2. Впровадження правил переходу чиновників після відставки до приватних компаній, які вони раніше контролювали

Конфлікти інтересів можуть виникати і становити ризик політичного захоплення під час переходу з однієї посади на іншу в державному та приватному секторах. Коли функції охоплюють сфери, які були закриті або безпосередньо контролювалися колишнім державним службовцем, цей так званий перехід чиновників після відставки до приватних компаній, які вони раніше контролювали, може сприйматися як надання несправедливої переваги з точки зору інформації, зв'язків або будь-якого іншого виду переваг, отриманих на попередній державній посаді. У деяких випадках у публічних службовців може виникнути спокуса приймати рішення або створювати враження, що вони приймають рішення не в інтересах суспільства, а в інтересах колишнього або майбутнього роботодавця. Враховуючи зростаючу мобільність осіб між державним і приватним секторами та досвід, набутий особами в цих секторах, це явище, ймовірно, зростатиме, і проблеми з переходом чиновників до приватних компаній можуть виникати в таких ситуаціях, як:

- пошук майбутньої роботи за межами державної служби
- лобіювання колишніх державних роботодавців
- використання «інсайдерської інформації»
- працевлаштування на державну службу для виконання тих самих завдань, що й у колишньому приватному секторі
- повторне працевлаштування на державну службу, наприклад, у якості консультанта, для виконання завдань, подібних до тих, що виконувалися на колишній державній службі.

Одним із головних викликів у впровадженні політики переходу чиновників після відставки до приватних компаній, які вони раніше контролювали є пошук адекватного балансу та кодифікація правил і обмежень для захисту доброчесності публічних службовців без надмірного впливу на їхню кар'єру або ефективність публічної служби. Встановлюючи конкретні та пропорційні обмеження і заборони для публічних службовців залежно від посад, які вони обіймають, і завдань, які вони виконують, уряди намагаються усунути ризики потенційного конфлікту інтересів (як у випадку з Францією – див. Вставка 13.4). Однак, як уже зазначалося, реалізація положень про перехід чиновників до приватних компаній може бути складною. Залежно від обсягу функцій, на які поширюється дія цих положень, та обраного періоду затишшя, органам, відповідальним за дотримання положень про перехід чиновників до приватних компаній, може бракувати ресурсів для перевірки всіх повідомлень про майбутнє працевлаштування або оплачувану діяльність та надання обґрунтованої згоди (з резервами, якщо це необхідно) або відмови в ній.

Вставка 13.4. Впровадження та моніторинг положень про перехід чиновників до приватних компаній у Франції

У Франції з 2013 року Вищий орган з питань прозорості публічного життя (HATVP) відповідає за моніторинг виконання положень про перехід чиновників до приватних компаній для членів уряду, членів правлінь незалежних адміністративних установ та головних місцевих виборних посадових осіб. Протягом трьох років після припинення своїх повноважень ці посадові особи зобов'язані отримати дозвіл на початок будь-якої нової приватної оплачуваної діяльності. Невиконання цієї вимоги або невиконання рішення інституції є кримінальним злочином. Рішення, прийняті HATVP, повідомляються як колишній адміністрації, так і майбутньому роботодавцю. Після повідомлення колишньому державному службовцю ці рішення, прийняті щодо колишніх членів уряду та головних місцевих виборних посадових осіб, публікуються в Інтернеті, що посилює громадський контроль та нагляд.

З лютого 2020 року, після злиття з Комісією з питань етики державної служби, сфера діяльності органу пошириться на контроль за дотриманням правил переходу чиновників до приватних компаній для всіх державних службовців. Будь-який державний службовець, який переходить на роботу в приватний сектор, повинен буде звернутися до свого безпосереднього керівника, а за необхідності - до уповноважених з питань етики в органах влади. Якщо сумніви не будуть вирішені на цих двох перших рівнях, HATVP втручатиметься у випадках, коли службовці виконують ризиковані функції, як останній засіб, коли цього вимагає ієрархічний рівень або характер функцій.

Джерело: (HATVP, n.d.^[33]).

Більше того, державні службовці вищого рівня, які спеціалізуються в певній галузі чи сфері діяльності і які зобов'язані дотримуватися періоду очікування, стикаються з ризиком більш тривалого періоду бездіяльності, якщо вони не отримають схвалення на свою посаду. Деякі уряди вирішили цю проблему шляхом надання допомоги у розмірі всієї або частини колишньої заробітної плати високопосадовцям, які підпадають під дію таких положень. У Франції члени уряду отримують допомогу протягом трьох місяців після припинення виконання державних функцій; ця допомога еквівалентна їхній колишній щомісячній зарплаті, якщо вони подали декларацію про свої активи після закінчення роботи до відповідного органу влади. Однак ці заходи, як правило, не охоплюють весь період «охолодження» і не поширюються на весь спектр функцій, на які поширюється дія правил переходу чиновників до приватних компаній. Додаткові проблеми можуть виникнути у разі відсутності повідомлення, коли державні службовці зобов'язані за законом повідомляти про свої нові приватні посади, а також у ситуаціях, на які законодавство не поширюється (наприклад, коли колишні державні службовці вже не підпадають під дію цієї вимоги, але все ще володіють корисною «інсайдерською інформацією»).

Для вирішення суперечностей між правом громадян на кар'єру у своїй галузі знань, добросесністю державних рішень та обмеженими ресурсами для моніторингу всіх переміщень, у тому числі тих, хто не надав повідомлення про нові приватні функції, уряди можуть розглянути можливість створення або посилення законодавчої та нормативно-правової бази у сферах, де існують ризики, таких як регульовані сектори, сфери та завдання, що належать до колишніх державних функцій:

- створення або посилення нормативно-правової бази для охоплення, як мінімум, основних сфер ризику (наприклад, регульовані сектори, сфери та завдання, що належать до сфери колишніх державних функцій) та функцій (наприклад, політичні та управлінські лідери

високого рівня, регуляторні органи) щодо конфлікту інтересів після завершення роботи на державній службі

- встановлення пропорційних стандартів, обмежень (наприклад, часових рамок, функцій, заходів, які можуть бути застосовані в потенційно проблемних ситуаціях), заходів нагляду та підзвітності, а також санкцій у разі порушень
- регулярне інформування про ці стандарти та надання рекомендацій і підтримки для вирішення питань і проблем, що виникають, за допомогою різних каналів та інструментів (наприклад, через процеси управління людськими ресурсами, етичне навчання та інструктаж без відриву від роботи) щодо варіантів кар'єрного зростання, потенційних обмежень та індивідуальних заходів, які необхідно вжити в поточній або майбутній діяльності
- створення цифрових інструментів для моніторингу переміщень та систем оповіщення для наглядових органів, заснованих, наприклад, на відкритій доступній інформації (наприклад, ЗМІ, звіти громадянського суспільства та наглядових органів, розкриття інформації про інтереси та активи, торгові реєстри)
- регулярне коригування стандартів, керівних принципів та механізмів підзвітності для адаптації до мінливого соціального, економічного та політичного контексту.

Бібліографія

- Access Info (n.d.), *Access Info Europe – The Right to Ask ... The Right to Know*, [34]
<https://www.access-info.org/> (accessed on 17 October 2019).
- Council of Europe (2016), *Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors*, Council of Europe, Strasbourg, [31]
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806415d9#_ftn1
 (accessed on 24 January 2020).
- Federal Election Commission (2019), *Federal Election Commission*, <https://www.fec.gov/> [29]
 (accessed on 8 August 2019).
- HATVP (2018), *Ethical Rules*, <https://www.hatvp.fr/en/high-authority/regulation-of-lobbying/list/#ethical-rules-ri> (accessed on 24 January 2020). [27]
- HATVP (n.d.), *Le contrôle de la mobilité public/privé*, <https://www.hatvp.fr/la-haute-autorite/la-deontologie-des-responsables-publics/controle-mobilite/> (accessed on 26 February 2020). [33]
- House of Commons (2009), *The Code of Conduct*, House of Commons, London, [18]
<https://publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmcode/735/735.pdf>.
- OECD (2019), *Institutions Guaranteeing Access to Information: OECD and MENA Region*, [35]
 OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e6d58b52-en>.
- OECD (2018), *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*, [2]
 OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris,
<https://doi.org/10.1787/9789264297067-en>.
- OECD (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, [11]
<https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>.
- OECD (2018), *Open Government Data Report: Enhancing Policy Maturity for Sustainable Impact*, [7]
 OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris,
<https://doi.org/10.1787/9789264305847-en>.
- OECD (2017), *Compendium of Good Practices on the Use of Open Data for Anti-corruption: Towards Data-driven Public Sector Integrity and Civic Auditing*, [10]
 OECD, Paris,
<https://www.oecd.org/corruption/g20-oecd-compendium-open-data-anti-corruption.htm>
 (accessed on 28 November 2019).
- OECD (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, [12]
https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en.
- OECD (2017), *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, [1]
 OECD, Paris,
<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435> (accessed on 24 January 2020).
- OECD (2017), *Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making*, [13]
 OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264065239-en>.
- OECD (2017), *Recommendation of the Council on Open Government*, [3]
<http://www.oecd.org/fr/gov/open-government.htm>.

- OECD (2017), "Recommendation of the Council on Open Government", *OECD Legal Instruments*. OECD/LEGAL/0438, pp. 1-10. [4]
- OECD (2016), *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264249455-en>. [28]
- OECD (2016), *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264268104-en>. [6]
- OECD (2015), *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en. [16]
- OECD (2014), *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264214224-en>. [20]
- OECD (2012), *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2: Promoting Integrity through Self-regulation*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264084940-en>. [25]
- OECD (2010), *Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264056701-en>. [26]
- OECD (2010), *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying (OECD/LEGAL/0379)*, OECD, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0379> (accessed on 24 January 2020). [19]
- OECD (2009), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/focus-on-citizens_9789264048874-en. [14]
- OECD (2004), "OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service", in *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264104938-2-en>. [15]
- OECD (2001), *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264195578-en>. [5]
- Open Data Charter (2015), *Principles - International Open Data Charter*, <https://opendatacharter.net/principles/> (accessed on 12 September 2019). [8]
- Parliament of Ireland (2015), *Regulation of Lobbying Act 2015*, <https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/act/2015/5/eng/enacted/a515.pdf> (accessed on 8 August 2019). [21]
- Rossi, I., L. Pop and T. Berger (2017), *Getting the Full Picture on Public Officials: A How-to Guide for Effective Financial Disclosure*, World Bank, Washington DC, <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0953-8>. [17]
- Standards in Public Office Commission (2018), *2018 Code of Conduct for Persons Carrying on Lobbying Activities*, https://hea.ie/assets/uploads/2017/04/2018_Code_of_Conduct.pdf (accessed on 22 January 2020). [22]

- Standards in Public Office Commission (2015), *Lobbying.ie*, <https://www.lobbying.ie/> (accessed on 24 January 2020). [23]
- Stapenhurst, R. (2000), *The Media Role in Reporting Corruption*, World Bank, Washington, D.C., https://www.researchgate.net/publication/265232533_The_Media_Role_in_Curbing_Corruption (accessed on 24 January 2020). [32]
- Transparency International Ireland (2015), “Responsible lobbying in Europe: A short guide to ethical lobbying and public policy engagement for professionals, executives and activists”, <https://www.transparency.ie/resources/lobbying/responsible-lobbying> (accessed on 17 October 2019). [24]
- Ubaldi, B. (2013), “Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 22, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en>. [9]
- UN High Commissioner for Human Rights (2016), *Practical recommendations for the creation and maintenance of a safe and enabling environment for civil society, based on good practices and lessons learned : report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, UN, Geneva, <https://digitallibrary.un.org/record/841791#record-files-collapse-header> (accessed on 4 September 2019). [30]

Примітки

¹ Для отримання додаткової інформації про впровадження ефективних заходів щодо доступу до інформації та пов'язані з цим керівництва та інструменти, див., наприклад, (Access Info, n.d.^[34]).

² Для отримання додаткової інформації про інституції, які підтримують режим доступу до інформації, див. (OECD, 2019^[35]).

³ Канада, Чеська Республіка, Франція, Німеччина, Італія, Литва, Канада, Мексика, Республіка Корея, Іспанія, Велика Британія, Сполучені Штати Америки та Франція.

⁴ Право на свободу об'єднань захищає право створювати об'єднання та вступати до них для досягнення спільних цілей.

⁵ Право на мирні зібрання захищає право окремих осіб і груп осіб збиратися і брати участь у мирних акціях протесту.

⁶ Для отримання додаткової інформації про забезпечення та створення безпечного середовища для медіа ознайомтеся з роботою Ради Європи www.coe.int/en/web/freedom-expression/safety-of-journalists (станом на 20 лютого 2020 р.).

Посібник ОЕСР з публічної доброчесності

Посібник ОЕСР з публічної доброчесності містить рекомендації для урядів, бізнесу та громадянського суспільства щодо впровадження Рекомендації ОЕСР з публічної доброчесності. Посібник роз'яснює, що означають тринадцять принципів Рекомендації на практиці, та визначає виклики, пов'язані з їх реалізацією. Посібник містить рекомендації щодо покращення співпраці всередині уряду, а також між національним та субнаціональним рівнями. Для розбудови культури доброчесності в уряді та суспільстві Посібник детально описує основні елементи системи управління людськими ресурсами на основі заслуг та ключові складові відкритої організаційної культури. Він також роз'яснює роль уряду в наданні рекомендацій компаніям, громадянському суспільству та громадянам щодо підтримання публічних цінностей доброчесності. Крім того, Посібник розкриває, як використовувати процес управління ризиками для оцінки та управління ризиками для доброчесності, а також висвітлює, як використовувати систему правозастосування для забезпечення реальної відповідальності за порушення принципів доброчесності.



PRINT ISBN 978-92-64-82847-6
PDF ISBN 978-92-64-94434-3



9 789264 828476