

ПОСІБНИК ОЕСР З ПИТАНЬ ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТІВ ІНТЕРЕСІВ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

Вступ

Зростання занепокоєності суспільства

1. Служіння суспільним інтересам - це головне завдання уряду та державних установ. Громадяни очікують чесного, справедливого і неупередженого виконання посадовими особами державних органів своїх функціональних обов'язків. Суспільство дедалі частіше висловлює сподівання, що уряд створюватиме такі умови, за яких приватні інтереси, ділові та інші зв'язки державних посадових осіб, не зможуть компрометувати механізм прийняття державних рішень або підірвати авторитет системи державного управління. Суспільство постійно підвищує рівень вимог до уряду, тому неефективне врегулювання конфліктів інтересів державних посадових осіб може підірвати довіру громадян до органів державної влади.

2. Конфлікти інтересів як в державному, так і приватному секторах, непокоять громадськість в багатьох країнах світу. Ситуації, до виникнення яких спричиняють конфлікти інтересів, вже давно є об'єктом конкретної політики, законодавства, а також практики управління, спрямованої на збереження доброчесності та об'єктивності механізму прийняття рішень, що його використовують уряд та інші державні установи. Приватний сектор протягом досить тривалого часу також турбується з приводу доброчесного здійснення ділових операцій, і зокрема - захисту інтересів акціонерів та широкого загалу. Останні скандали привернули увагу суспільства до актуальності попередження конфліктів інтересів, які здатні перетворитися на серйозну проблему в разі, наприклад, коли чиновник залишає свою посаду в державній установі і працевлаштовується в приватному секторі або неурядовій організації або коли бухгалтерська фірма пропонує одному й тому ж клієнтові аудиторські і консалтингові послуги чи коли орган регулювання починає підтримувати занадто тісні стосунки з діловими структурами, за якими він має наглядати.

3. Між сектором державного управління, з одного боку, та приватним і некомерційним секторами, з іншого, виникли нові форми відносин, які спричиняють до дедалі тісніших форм співробітництва -- йдеться, наприклад, про партнерські організації за участю державних органів і приватних структур, саморегулювання, обмін персоналом чи спонсорство. В державному секторі виникли нові форми працевлаштування, які потенційно здатні змінити традиційні зобов'язання працівника перед роботодавцем та прояви лояльності до нього. Внаслідок цієї тенденції зараз виникає реальна можливість появи нових форм конфлікту інтересів, в тому числі приватних інтересів окремих урядовців та їх окремих державних функцій, тому занепокоєність суспільства, які дедалі зростає, примушує уряди вживати усіх заходів для збереження доброчесності офіційного механізму прийняття рішень.

4. Хоча конфлікт інтересів не слід ототожнювати з корупцією *ipso facto* (в силу власне факту), зростає розуміння того, що неадекватне врегулювання конфліктів між приватними інтересами та державними обов'язками урядовців може стати джерелом корупції.

Відповідне завдання результативної політики запобігання конфліктам інтересів не повинно полягати виключно в забороні урядовцям мати будь-які приватні інтереси -- цей підхід навряд чи можна реалізувати. Безпосереднє завдання має радше полягати в підтриманні добросовісності та об'єктивності офіційних політичних і адміністративних рішень і системи державного управління в цілому. При цьому слід пам'ятати, що невирішений конфлікт інтересів спричиняє до різноманітних зловживань службовим становищем.

5. Як правило, це завдання можна вирішити створенням гарантій того, що державні органи матимуть та реалізовуватимуть (1) відповідні критерії і стандарти політики, котрі заохочуватимуть добросовісність; (2) ефективні процеси виявлення ризиків та врегулювання існуючих конфліктів інтересів; (3) адекватні механізми зовнішньої та внутрішньої підзвітності; а також (4) відповідні управлінські підходи - в тому числі санкції - аби забезпечити персональну відповідальність урядовців за відповідність їх поведінки як "духу", так і "літері" таких стандартів.

6. Існує така ситуація, коли різні підходи держав-членів ОЕСР до врегулювання ситуацій навколо конфліктів інтересів віддзеркалюють відмінності їх історичних та правових традицій, а також традицій державного управління. Інституційні заходи, в тому числі позитивний зовнішній аудит або перевірки, дійсно відіграють власну роль в сфері державного управління. Інші заходи також виявляються ефективними, включаючи обмежене або вичерпне оприлюднення розкритих інтересів та/ або формування сталої культури управління, орієнтованої на підтримку добропорядності.

Управління врегулюванням конфліктів інтересів

7. За умов стрімкої зміни середовища діяльності державного сектора тема конфлікту інтересів завжди залишатиметься актуальною. Занадто суворий підхід до врегулювання приватних інтересів, можливо, вступатиме в протиріччя з реалізацією інших прав і може виявитися практично непридатним або контрпродуктивним або взагалі позбавляти державну службу привабливості в очах кандидатів на державні посади. Тому сучасна практика запобігання конфліктам інтересів або їх врегулювання має спрямовуватися на пошук балансу через виявлення ризиків для добропорядності державних органів і урядовців, заборону неприйнятних форм конфліктів, адекватне управління конфліктними ситуаціями, ознайомлення державних органів і окремих посадових осіб з поширеністю подібних конфліктів, а також застосування відповідних прикладів врегулювання конфліктних ситуацій.

Цілі Посібника

8. Головна ціль Посібника - сприяти державам-членам ОЕСР в перегляді на рівні центрального уряду існуючої політики та правил попередження і врегулювання конфліктів інтересів в діяльності урядовців, в тому числі державних службовців/ державних посадових осіб, найманих робітників та державних службовців, які працюють в національній системі державного управління. Посібник також містить загальні положення і принципи для інших гілок влади, регіональних органів державного управління та державних корпорацій.

9. Зокрема, положення Посібника віддзеркалюють стратегії і корисні практичні підходи з практики держав-членів ОЕСР і призначаються для того, щоби:

- Сприяти урядовим установам і органам в формуванні ефективної політики попередження і врегулювання конфліктів інтересів для зміцнення громадської довіри до добросовісності діяльності цих установ і органів, посадових осіб уряду та механізмів прийняття державних рішень.
- Створити систему практичних орієнтовних показників для аналізу існуючих рішень і оновлення створених механізмів у відповідності до оптимальних підходів, впроваджених країнами-членами ОЕСР.
- Сприяти формуванню такої культури державної служби, котра забезпечуватиме належне виявлення і врегулювання конфліктів інтересів або управління цим врегулюванням прозорим і своєчасним чином без непотрібного пригнічення ефективності і результативності функціонування конкретних державних органів.
- Підтримати партнерські структури за участю держави і приватного (некомерційного) сектора відповідно до чітких державних стандартів, які визначають відповідальність сторін за забезпечення добропорядності.

Визначення "конфлікту інтересів"

10. В минулому для визначення терміну "конфлікт інтересів" застосовувалася ціла низка різних підходів. Оскільки всі державні посадові особи мають законні інтереси, які впливають з їхнього статусу як окремих громадян, конфлікт інтересів неможливо усунути простою забороною. Цей конфлікт потребує визначення, виявлення та врегулювання. В цих Рекомендаціях прийнято навмисно простий і практичний підхід до визначення і вирішення конфліктних ситуацій, а саме:

"Конфлікт інтересів" - це конфлікт між публічно-правовим обов'язком та приватними інтересами державної посадової особи. В згаданому конфлікті державна посадова особа має інтереси, котрі впливають з її положення як приватної особи і які здатні неправомірним чином вплинути на виконання цією державною посадовою особою її офіційних обов'язків або функцій.

11. За таким визначенням термін "конфлікт інтересів" має такий ж самий зміст, як і термін "фактичний конфлікт інтересів". Таким чином, ситуація, пов'язана з конфліктом інтересів, може бути поточною або, як це може бути визначено, минулою.

12. На противагу цьому визначенню, можна стверджувати, що *уявний* конфлікт інтересів існує тоді, коли *виникає враження*, що приватні інтереси державної посадової особи здатні неналежним з правової точки зору чином вплинути на виконання цією особою її функціональних обов'язків, *але в дійсності цього не відбувається*. *Потенційний конфлікт інтересів* виникає, коли державна посадова особа має такі приватні інтереси, в силу природи яких конфлікт інтересів з'явився б, якщо посадовій особі треба було б виконувати

відповідні (тобто такі, які конфлікують з приватними інтересами) офіційні обов'язки в майбутньому.

13. В тих випадках, коли приватний інтерес *фактично* скомпрометував належне виконання посадовою особою її офіційних обов'язків, це слід краще розглядати як приклад неправомірної поведінки або "зловживання службовим становищем", або, навіть, як факт корупції, а не як "конфлікт інтересів".

14. В запропонованому визначенні "приватні" інтереси не обмежуються фінансовими чи матеріальними вигодами або тими інтересами, котрі забезпечують одержання державною посадовою особою безпосередньої персональної вигоди. Конфлікт інтересів може бути пов'язаним з правомірними (в інших ситуаціях) діями цього чиновника як приватної особи, її належністю до інших організацій або зв'язками з ними, родинними інтересами, якщо ці інтереси можна розглядати як такі, що з певною вірогідністю реально здатні спричинити неналежний вплив на офіційне виконання цією посадовою особою своїх функціональних обов'язків. Особливий приклад стосується працевлаштування держаного службовця після того, як він залишить свою посаду в державному секторі -- переговори про майбутню роботу ще до звільнення з державної посади практично в усіх країнах тлумачать як ситуацію, пов'язану з конфліктом інтересів.

15. В межах такого визначення конфлікт інтересів є центральною темою Посібника тому, що без належного врегулювання або управління він потенційно здатен руйнувати належне функціонування демократичних інститутів шляхом:

- Ослаблення прагнення державних посадових осіб до дотримання ідеалів законності, безпристрасності і справедливості в процесі прийняття державних рішень, і
- Спотворення принципу верховенства закону, формування і виконання політичних рішень, діяльності ринків та розподілення державних ресурсів.

Ключові принципи управління конфліктами інтересів

16. Виходячи з прагнення до реалізації мети підтримки довіри суспільства до інститутів державної влади, Посібник враховує те, що державним посадовим особам необхідно дотримуватися наступних головних принципів врегулювання питань навколо конфліктів з метою зміцнення доброчесності при виконанні посадових обов'язків та функцій:

Служіння суспільним інтересам

- Державні посадові особи мають приймати рішення та надавати рекомендації, керуючись в кожному конкретному випадку відповідними законом та політикою, а також міркуваннями суспільної вигоди, ігноруючи міркування власної вигоди (тобто бути "незацікавленими"). Доброчесність офіційного процесу прийняття рішень, зокрема з точки зору застосування політики до кожного окремого випадку, не повинна залежати

від релігійних, професійних, партійно-політичних, етнічних, родинних або особистих уподобань посадової особи, котра приймає рішення.

- Державні посадові особи повинні ігнорувати або обмежувати вплив приватних інтересів, які потенційно спроможні скомпрометувати офіційні рішення, прийняті за їх участю. Коли це неможливо, державна посадова особа має утримуватися від прийняття або виконання офіційних рішень, які можуть бути скомпрометовані її інтересами як приватної особи або належністю до інших організацій.
- Державні посадові особи повинні уникати подібних дій в якості приватної особи, які можуть забезпечити одержання ними неправомірних переваг за рахунок "внутрішньої" інформації, одержаної в процесі виконання службових обов'язків, в тих випадках, коли ця інформація не є доступною для широкого загалу; вони мають виконувати вимогу не використовувати свою посаду і державні ресурси для одержання особистої вигоди.
- Державні посадові особи не повинні прагнути одержати будь-які неналежні блага або приймати їх в обмін на очікуваний вплив на виконання або невиконання офіційних обов'язків чи функцій.
- Очікується, що державні посадові особи не використовуватимуть неналежним чином переваги за рахунок офіційних посад, які вони обіймали раніше, включаючи інформацію для вузького кола осіб, одержану під час перебування на попередній посаді, особливо при пошуках нової роботи або призначення після звільнення з державної посади.

Забезпечення прозорості та громадського аналізу

- Очікується, що державні посадові особи і державні органи діятимуть таким чином, який забезпечуватиме всебічний громадський аналіз. Цей обов'язок неможливо виконати автоматично, якщо державні органи діятимуть просто відповідно до "літери" закону; ця вимога передбачає повагу до більш широких цінностей державної служби, таких як незацікавленість, об'єктивність та добросовісність.
- Необхідно в повному обсязі розкривати приватні інтереси і приналежність державних посадових осіб до певних партій або організацій, що може завадити незацікавленому виконанню державних обов'язків; це має забезпечити адекватний контроль над врегулюванням конфліктів і управління цим процесом.
- Державні органи і посадові особи повинні забезпечувати послідовність і достатній ступінь відкритості процесу врегулювання конфліктів або управління вирішенням конфліктних ситуацій.
- Державні посадові особи та державні органи мають сприяти громадському аналізу управління врегулюванням конфліктів інтересів в межах відповідної нормативно-правової бази.

Підвищення персональної відповідальності і особистий приклад

- Очікується, що державні посадові особи в усіх випадках діятимуть таким чином, аби слугувати прикладом доброчесності для інших державних посадових осіб і громадськості.
- Державні посадові особи повинні максимальною мірою брати на себе відповідальність за вирішення власних справ, які пов'язані з їх статусом приватних осіб, щоби уникнути конфліктів інтересів, які виникають внаслідок призначення на державну посаду і наступної діяльності в цій якості.
- Державні посадові особи повинні брати на себе відповідальність за виявлення і врегулювання конфліктів на користь громадського інтересу, якщо подібні конфлікти дійсно виникають.
- Очікується, що державні посадові особи і державні органи демонструватимуть своє прагнення до дотримання ідеалів доброчесності і професіоналізму через застосування існуючої Політики врегулювання конфлікту інтересів і діючих практичних підходів.

Створення організаційної культури, нестерпної до конфлікту інтересів

- Державні органи повинні створювати і здійснювати адекватні стратегії, технології і практичні процедури управління в своєму робочому середовищі з метою сприяння результативному контролю над ситуаціями, пов'язаними з конфліктами інтересів, і управлінню врегулюванням цих ситуацій.
- Практика діяльності державного органа повинна заохочувати розкриття і обговорення конфліктних ситуацій посадовими особами і включати необхідні засоби захисту інформації, що розкривається, від її використання не за призначенням іншими посадовими особами.
- Державні органи мають створювати і підтримувати культуру відкритого спілкування та діалогу з питань доброчесності та її розвитку.
- Державні органи мають забезпечувати керівництво і навчання з метою підтримки розуміння цих питань і динамічного розвитку встановлених правил і практики діяльності державних органів, а також застосування цих правил до умов роботи цих органів.

Формування системи політики

17. Визначення політичного підходу до вирішення конфліктів інтересів - це найважливіша складова політичного, адміністративного і правового контексту державного управління країни. Цей Посібник не переслідує ціль охопити кожний можливий випадок виникнення конфлікту інтересів, навпаки, цей документ було сформульовано у вигляді загальної системи політичних і практичних орієнтирів, які відображають соціальний

контекст, який стрімко змінюється. Заходи, що пропонуються, розроблено таким чином, щоби вони доповнювали один одного, і забезпечували погоджений і послідовний підхід до управління врегулюванням конфліктів інтересів. Ключові функції згаданого підходу такі:

- **Визначення** загальних особливостей ситуацій, пов'язаних з конфліктами інтересів, які можуть створювати ризик для доброчесності організацій та окремих осіб.
- **Виявлення** конкретних ознак ситуацій, пов'язаних з неприйнятним конфліктом інтересів.
- **Керівництво і прагнення до реалізації Політики** врегулювання конфліктів інтересів.
- **Обізнаність**, яка сприяє виконанню вимог законів і правил, а також **передбачення** напрямків діяльності, вразливих для ризику, з метою наступної попереджувальної роботи.
- **Належне розкриття** відповідної інформації та **ефективне управління** врегулюванням конфліктів.
- **Партнерські стосунки** з іншими зацікавленими сторонами, в тому числі підрядниками, замовниками, клієнтами, спонсорами і громадськими організаціями.
- **Аналіз і оцінка Політики** врегулювання конфліктів з використанням накопиченого досвіду.
- **Повторне формулювання і коригування Політики** і процедур відповідно до змін ситуації.

1.1. Виявлення відповідних ситуацій, пов'язаних з конфліктом інтересів

1.1.1. Забезпечення чіткого і реалістичного опису обставин і стосунків, котрі здатні спричиняти до ситуацій навколо конфлікту інтересів.

- a) Загальний опис ситуацій, пов'язаних з конфліктом інтересів, має відповідати загальній ідеї, що існують ситуації, в яких приватні інтереси державної посадової особи або її приналежність до партії чи організації вступають або потенційно здатні вступити в конфлікт з належним виконанням офіційних обов'язків цієї особи. Цей опис має підкреслювати загальне завдання політики -- зміцнення громадської довіри до органів державної влади.
- b) Опис також має враховувати, що хоча на практиці неможливо уникнути певних конфліктів інтересів, державні органи повинні вирішувати завдання щодо визначення конкретних ситуацій і напрямків функціональної діяльності, які є несумісними з роллю цих органів або функцією державного управління, оскільки довіра суспільства до доброчесності, безпристрасності і особистої незацікавленості державних посадових

осіб, які виконують ці функції, може бути підірвана, якщо конфлікт залишається невирішеним.

- c) Політика повинна пропонувати низку прикладів приватних інтересів, які спричиняють до конфліктних ситуацій. Йдеться, зокрема, про фінансові і економічні інтереси, борги і активи, приналежність до комерційних і некомерційних організацій, зв'язки з політичними, профспілковими або професійними організаціями, а також інші інтереси, які впливають із статусу чиновника як приватної особи, підприємницькі, ділові і інші відносини (наприклад, приватні або професійні обов'язки перед професійними, громадськими, етнічними, родинними чи релігійними групами або зв'язки з особами в одному й тому ж домашньому господарстві).
- d) Необхідно наводити більш переконливі приклади неприйнятних поведінки або стосунків тим групам чиновників, які працюють у сфері підвищеного ризику, включаючи відносини на "кордоні" між державою і приватним сектором, державні закупки, регулятивні і контрольні функції, а також укладання урядових контрактів. Особливу увагу необхідно приділяти виконанню державних функцій, які знаходяться в зоні особливої уваги громадськості або засобів масової інформації.

1.1.2. Забезпечити доповнення Політики врегулювання ситуацій, пов'язаних з конфліктом інтересів, стратегіями діяльності організації і практичними підходами, що має сприяти виявленню усього розмаїття конфліктних ситуацій.

- a) Закони і кодекси є головним джерелом права, і вони повинні формулювати необхідні визначення, принципи і головні вимоги Політики.
- b) Крім того, методологічні і учбові матеріали, а також поради і консультації, мають спиратися на практичні приклади конкретних заходів, які треба вжити для врегулювання ситуацій навколо конфліктів інтересів, особливо в умовах, які швидко змінюються, або в "сірих" сферах діяльності, таких як спонсорська підтримка приватного сектора, програми приватизації і дерегулювання, політична діяльність, партнерство держави і приватного сектора і взаємний обмін персоналом між секторами.

1.2. Прийняття процедур виявлення, врегулювання конфліктних ситуацій і управління ними

1.2.1. Гарантувати, щоби державні посадові особи знали свої обов'язки стосовно виявлення і декларування конфліктних ситуацій

- a) *Попереднє розкриття інформації* -- в разі призначення на державну посаду або вступу на державну посаду -- Розробити процедури, які дозволяють державним посадовим особам визначати і розкривати відповідні приватні інтереси, котрі здатні вступати в протиріччя з їх офіційними посадовими обов'язками в разі призначення на державну посаду або вступу на цю посаду. Це розкриття інформації має, як правило, формальний характер (тобто здійснюється шляхом *реєстрації* відомостей, які свідчать про наявність

приватного інтересу), воно має відбуватися періодично і в письмовій формі (зазвичай на початку службової діяльності і через регулярні проміжки часу в майбутньому - як правило, через рік). Розкриття інформації необов'язково має бути публічним процесом: внутрішнє розкриття або розкриття з обмеженим доступом до наданої інформації в рамках державного органа - в комплексі з адекватним врегулюванням або супроводженням будь-яких конфліктів - може виявитися достатнім заходом для досягнення політичної мети даного процесу, тобто зміцнення громадської довіри до доброчесності державної посадової особи та організації, яку вона представляє. У цілому, чим вище ранг державної посадової особи, тим вірогідніше доцільність публічного розкриття інформації; чим нижче посада чиновника - тим вірогідніше те, що розкриття відомостей керівництву органа, в якому працює ця особа, в службовому порядку, виявиться достатньою мірою впливу.

- b) *Службове розкриття інформації під час знаходження на посаді* -- Привернути увагу державних посадових осіб на те, що вони повинні відразу ж розкривати усі відповідні відомості про конфлікт інтересів, якщо їхні обставини змінюються після первинного розкриття інформації або коли раптово виникає нова ситуація, яка спричиняє до нового конфлікту інтересів. Як і в разі формальної реєстрації, ця *розкриття в робочому порядку* необов'язково має бути об'єктом публічного процесу: внутрішня декларація відомостей може бути достатньою для зміцнення громадської довіри до адекватності управління доброчесністю даного державного органа або чиновника.
- c) *Вичерпність розкриття відомостей* -- Визначити, чи досить докладні відомості про приватні інтереси, які розкриваються, щоби можна було б прийняти адекватне рішення стосовно задовільного врегулювання конфлікту інтересів. Відповідальність за повноту відомостей, що розкриваються лежить на конкретній державній посадовій особі.
- d) *Ефективний процес розкриття* -- Гарантувати вичерпне розкриття відомостей на основі адміністративного процесу, прийнятому в конкретному органі, належну оцінку відомостей, що розкриваються, і ведення цих даних в сучасному форматі. Доцільно покласти відповідальність за вичерпне і своєчасне розкриття відомостей на конкретну державну посадову особу. Забезпечити покладання відповідальності за надання відповідної інформації на конкретних посадових осіб і включення цієї вимоги в механізми і угоди, котрі регламентують найм або призначення посадових осіб, у вигляді чіткого положення.

1.2.2. Прийняти чіткі правила щодо очікуваної поведінки державної посадової особи в разі виникнення конфліктної ситуації

- a) *Поведінка в разі наявності потенційно конфліктних приватних інтересів* -- Державні посадові особи повинні брати на себе відповідальність за ідентифікацію відповідних власних приватних інтересів. Документ з викладенням стратегії організації має однозначно підкреслювати, що факт реєстрації або декларування приватного інтересу не означає автоматичного врегулювання конфлікту. Необхідно розглянути додаткові заходи для врегулювання конфлікту або управління його вирішенням.

b) *Варіанти врегулювання конфлікту або управління ним* -- Варіанти позитивного врегулювання конфлікту інтересів або управління врегулюванням тривалого конфлікту або конфлікту, який поширюється, можуть передбачати застосування однієї або кількох стратегій, наприклад:

- Відмова посадової особи від або ліквідація нею приватного інтересу.
- Відмова державної посадової особи від участі в пристрасному процесі прийняття рішень.
- Обмеження доступу "зацікавленої посадової" особи до конкретної інформації.
- Переведення державної посадової особи на посаду, котра вимагає виконання функцій, не пов'язаних з конфліктом інтересів.
- Повторне формулювання або перестановка обов'язків чи функцій державної посадової особи.
- Передача конфліктного інтересу в рамках механізму істинної "цілковитої" довіри.
- Залишення державною посадовою особою посади, яка вимагає виконання конфліктної функції як приватної особи, та/ або
- Залишення державною посадовою особою посади, яку вона обіймає.

c) *Відмова і обмеження* -- Якщо вірогідність частого повторення конкретного конфлікту невелика, то буде доцільніше надати державному чиновнику можливість зберегти свою нинішню посаду, але в цьому випадку він не повинен брати участь в прийнятті рішень з питань, які пов'язані з конфліктом інтересів, і рішення в цьому випадку можуть прийматися незалежною третьою стороною; в інших випадках він може утримуватися від голосування з відповідних рішень або від обговорення пропозицій чи планів, пов'язаних з конфліктом інтересів, або від одержання відповідних документів чи інших даних, які стосуються їхніх приватних інтересів. Має також застосовуватися варіант делегування певних функцій конкретного державного чиновника, якщо існує вірогідність продовження приватного конфлікту інтересів, внаслідок чого буде неможливою або недостатньою *тимчасова відмова* посадової особи від свого приватного інтересу. Особливу увагу слід приділити тому, щоби усі учасники прийняття рішень, які "причетні" до конфлікту інтересів, були обізнані з заходами, що їх було вжито з метою захисту доброчесності процесу прийняття рішень з використанням методу відмови від приватного інтересу.

d) *Залишення посади* -- Необхідно, щоби державні посадові особи усували приватні інтереси, які створюють конфліктну ситуацію, якщо вони бажають зберегти державну посаду і якщо конфлікт неможливо врегулювати за допомогою інших засобів (з використанням одного або кількох заходів з числа вищезапропонованих). В тих випадках, коли серйозний конфлікт інтересів неможливо врегулювати в будь-який інший спосіб, державна посадова особа має залишити посаду, яку вона обіймає. Політика врегулювання конфліктів інтересів (разом з відповідним законом про

зайнятість та/ або положеннями трудової угоди) має передбачати можливість скорочення посад цих державних службовців за цих обставин відповідно до існуючого порядку.

- е) *Прозорість процесу прийняття рішень* -- Реєстрація і декларування приватних інтересів, а також створення механізмів для врегулювання конфліктів, мають чітко визначатися в офіційних документах. Це повинно дозволити зацікавленій організації в разі необхідності продемонструвати факт своєчасного виявлення конкретного конфлікту або управління його врегулюванням. Додаткове розкриття інформації про конфлікт інтересів може виявитися корисним засобом підтримки загальної політичної мети шляхом демонстрації того, як розгляд розкриття конкретного конфлікту інтересів було відображено в протоколі відповідної наради.

Реалізація системи політики

18. Попри те, що відповідальність за передбачення ймовірних конфліктів інтересів покладається на окремих державних посадових осіб, ці особи і урядові установи відповідають за ефективну реалізацію Політики врегулювання конфліктів інтересів. Особливу увагу необхідно приділяти сферам підвищеного ризику - тим напрямкам діяльності, де ймовірно виникнення серйозних конфліктів інтересів або заподіяння шкоди для доброчесності організації або підрив громадської довіри до неї. В цьому зв'язку слід визнати, що занадто складні процедури перешкоджатимуть виконанню чиновниками цих правил.

2.1. Демонстрація підтримки керівництвом ідеї врегулювання конфліктів

2.1.1. Керівництво

Всі державні посадові особи, особливо чиновники високого рангу, а також керівники вищого рівня, повинні таким чином регулювати свої приватні інтереси, котрі впливають з їхнього статусу як приватних осіб, щоби не підривати громадську довіру до їх власної доброчесності і доброчесності їх організації, і показувати позитивний приклад іншим службовцям. Якщо державні посадові особи лише формально виконуватимуть вимоги "літери" Політики, котру вони тлумачитимуть в досить вузьких межах, то цього буде, мабуть, недостатньо для зміцнення або поглиблення суспільної віри в доброчесність організації.

2.1.2. Відданість і воля -- Організації повинні взяти на себе відповідальність за результативне застосування своєї Політики врегулювання конфлікту інтересів шляхом:

- а) *Прийняття рішень в конкретних випадках* -- Керівники мають бути готові до того, щоби формулювати свої судження відносно даних про конфлікт інтересів, які розкриваються. Зокрема, вони мають всебічно розглянути більш загальне питання про те, чи може реалістично мисляча людина, яка володіє відповідними фактами, подумати,

що не врегульований конфлікт інтересів скомпрометувати добропорядність державного органу. При визначенні найбільш доцільного рішення щодо врегулювання конфлікту інтересів або нейтралізації реальної конфліктної ситуації, керівники мають враховувати інтереси організації, громадський інтерес і законні інтереси службовців, а також, в певних випадках, і інші фактори, наприклад, рівень і тип посади, яку обіймає той чи інший державний чиновник, і природу конфлікту інтересів.

- b) *Поточний контроль і оцінка результативності Політики* -- Організації мають забезпечувати результативність Політики та її придатність для врегулювання поточних і очікуваних конфліктів за умов, котрі постійно змінюються, а також допрацьовувати або повторно формулювати цю Політику.

2.2. Створення партнерських структур або відношень зі службовцями: обізнаність, передбачення і попередження конфліктів

2.2.1. Забезпечити всебічне просування і розуміння Політики врегулювання конфліктів інтересів

- a) *Доведення Політики врегулювання конфліктів інтересів до безпосередніх виконавців* -- При первинному призначенні державного чиновника на посаду або його знаходженні на посаді /виконанні ним нової посади/ функції слід доводити до його відома чіткий і стислий опис Політики врегулювання конфліктів інтересів.
- b) *Регулярне нагадування про Політику* -- Слід регулярно нагадувати державним чиновникам про необхідність практичного застосування Політики за умов, що постійно змінюються, і, зокрема, гарантувати, що державні чиновники знатимуть, як ці правила застосовуються в організації, а також яка персональна відповідальність буде покладена на них за їх дотримання. Наприклад, Кодекс поведінки в конкретній організації можна розробити з таким розрахунком, щоби він перетворився на практичний інструмент впровадження і виконання стандартів врегулювання конфліктів інтересів як для державних посадових осіб, так і для більш широкого загалу.
- c) *Забезпечувати наявність правил і процедур* -- Забезпечити надання своєчасної інформації про стратегії, правила і адміністративні процедури організації, які мають відношення до конфліктів інтересів, а також чітко сформулювати і впровадити будь-які додаткові вимоги відповідно до специфіки діяльності організації.
- d) *Надання керівних вказівок і рекомендацій* -- Підтримувати державних посадових осіб в плані надання інформації і консультацій, в тому числі наводити практичні приклади і проводити обговорення, присвячені врегулюванню конфліктів інтересів в минулому і перспективам вирішення конфліктів в майбутньому. Зокрема, необхідно радитися з співробітниками з приводу застосування Політики і гарантувати розуміння і згоду співробітників з концепцією і раціональним обґрунтуванням даної Політики.
- e) *Надання допомоги* -- Ідентифікувати джерела необхідної допомоги державним посадовим особам, які мають сумніви щодо застосування Політики, і широко

пропагувати джерела одержання таких консультацій. Необхідно забезпечити доступність консультацій для клієнтів організації і інших осіб, в тому числі підрядників, уповноважених організацій, щоби усі зацікавлені сторони були добре проінформовані з цих питань. Ці рекомендації можуть виявитися особливо цінними для тих сторін або осіб, котрі вважають, що Політика врегулювання конфліктів в певному держаному органі не дуже ефективна, але утримуються від офіційного висловлення свого ставлення до Політики керівництву конкретної організації.

2.2.2. Аналіз сфер "підвищеного ризику", які можуть створювати конфлікти інтересів.

- a) *Сумісництво* -- Визначити обставини, в тому числі необхідні дозвільні процедури, згідно з якими державні посадові особи мають право займатися додатковою ("не за місцем основної роботи") трудовою діяльністю зі збереженням офіційної посади.
- b) *"Внутрішня" інформація* -- Гарантувати такий стан, коли зібрана або накопичена інформація державних органів, яка не призначена для широкого використання, а також відомості, одержані через довірчі канали в процесі виконання державним службовцем своїх функціональних обов'язків, розглядатимуться як призначені для вузького кола посадових осіб і як такі, що підлягають ефективному захисту від неналежного використання або розкриття.
- c) *Контракти* -- Розглянути умови, за яких підготовка, переговори про укладення контракту, управління контрактом або його виконання за участю державного органу можуть бути скомпрометовані через конфлікт інтересів державного чиновника в певному державному органі.
- d) *Подарунки і інші форми матеріальної вигоди* – Визначити, чи є адекватною поточна Політика організації з точки зору визнання конфліктів інтересів, котрі виникають в зв'язку з традиційними, новими та будь-якими іншими формами матеріального висловлення подяки.
- e) *Очікування членів родини чиновника або громади, до якої він належить* -- Розглянути питання про здатність поточної Політики організації адекватно визнавати конфлікти інтересів, які випливають з очікувань членів родини або громади, до якої належить державна посадова особа, в зв'язку з цією посадою -- особливо в багатокультурному контексті.
- f) *"Зовнішні призначення"* -- Визначити обставини, включаючи й необхідні дозвільні процедури, відповідно до яких державна посадова особа може прийняти призначення на посаду в раді або іншому контрольному органі, наприклад, місцевій організації, неурядовій організації, професійній або політичній організації, іншій урядовій структурі, державній корпорації або комерційній організації, які мають контрактні, регулятивні, партнерські або спонсорські механізми разом з організацією-роботодавцем.

g) *Трудова діяльність після залишення державної посади* -- Визначити обставини, включаючи й дозвільні процедури, відповідно до яких державна посадова особа, яка має намір залишити державну посаду, може вступати в переговори про нові призначення або працевлаштування або іншу діяльність, потенційно пов'язану з конфліктом інтересів, які торкаються цієї організації.

2.2.3 *Визначення попереджувальних заходів щодо врегулювання непередбачуваних конфліктних ситуацій.*

a) *Процедури проведення засідань* -- Надати учасникам процесу прийняття офіційних рішень реальну можливість передбачати потенційні конфлікти інтересів, заздалегідь надсилаючи їм порядок денний засідання, а також відображуючи в протоколах засідань будь-які виникаючі конфлікти та прийняті заходи щодо їх врегулювання.

b) *Утримання від участі в прийнятті рішень* -- Встановити чіткі правила та ефективні процедури (за рахунок, наприклад, реєстру інтересів для членів рад, консультантів та керівників вищої ланки), які б гарантували таку прозорість *тимчасових* конфліктів інтересів, котра б забезпечувала безкомпромісність процесу прийняття рішень.

c) *Процеси попереднього відбору* -- Здійснюючи процес відбору, керівництво повинно вимагати: (1) попередньої ідентифікації відповідних інтересів і обговорювати відповідні стратегії врегулювання виявлених конфліктів; (2) одержання необхідних дозволів (наприклад, сертифікатів про виконання податкових зобов'язань) і (3) декларації про бізнесові проекти з метою ідентифікації і врегулювання потенційних конфліктів на якомога ранній стадії.

d) *Періодична оцінка системи* -- Слід регулярно переглядати стан виконання стратегії і процедур і покращувати механізми і правила, які забезпечують їх відповідність умовам середовища, які постійно змінюються. Необхідно виконувати аналіз придатності існуючих припущень -- наприклад, відносно впливу нових технологій, які забезпечують "денну" торгівлю акціями та іншими цінними паперами через Інтернет, що в свою чергу може зумовити необхідність щоденного розкриття перемінних матеріальних інтересів конкретної особи. Необхідно максимально використовувати висновки з обстежень клієнтів та досвід організацій-партнерів щодо нейтралізації ризиків частково з метою розширення досвіду взагалі і частково для того, щоби наголосити на постійному прагненню організації до підтримання процесу управління ризиком та захисту доброчесності.

2.2.4. *Створення культури відкритості організації, яка дозволяє вільно ставити і обговорювати питання, пов'язані з конфліктом інтересів.*

a) *Залучати службовців, їх представників і інших зацікавлених осіб до аналізу існуючої Політики врегулювання конфліктів.* Їхня думка як користувачів Політики з проблем, котрі щоденно виникають в процесі реалізації Політики, може внести важливий вклад в покращання діючих заходів.

- b) *Проведення консультацій* щодо майбутніх попереджувальних заходів з метою врахування практичних питань в процесі прийняття рішень і створення загального розуміння його важливості для виконання погодженої Політики.
- c) *Сприяти розумінню Політики*, надаючи державним чиновникам можливості професійного навчання з метою поглиблення відповідних загальних принципів і конкретних правил і допомоги їм в удосконаленні навичок прийняття рішень в практичних цілях.
- d) *Забезпечити створення механізмів підтримки* для сприяння керівникам в проведенні аналізу та покращання їх навичок виявлення або врегулювання конфліктів інтересів в повсякденній роботі.

2.3. Виконання Політики врегулювання конфліктів

2.3.1. Створення процедур, які визначають характер порушення, пов'язаного з конфліктами інтересів, а також сумірні заходи впливу за невиконання положень Політики врегулювання конфліктів інтересів, включаючи дисциплінарні санкції.

- a) *Наслідки для окремих осіб* -- Невиконання вимог Політики врегулювання конфліктів в організації має, як правило, розглядатися як, принаймні, дисциплінарна провина, а більш серйозні порушення, пов'язані з реальним конфліктом інтересів - як дисциплінарне порушення, що може тягнути за собою санкції за зловживання службовим станом або кримінальне переслідування за злочин корупції. До державних чиновників можуть застосовуватися і інші санкції -- в залежності від серйозності порушення -- наприклад, за нереєстрацію відповідного інтересу згідно з існуючими правилами або відмову вирішити реальний конфлікт, про який відомо державному чиновнику. Санкції повинні мати позовну силу і, в кінцевому підсумку, в певних випадках визначати призначення на посаду або кар'єру державної посадової особи в цілому.
- b) *Заходи керівництва* -- Ефективне керівництво може забезпечувати застосування результативних додаткових форм впливу на порушників Політики врегулювання конфліктів інтересів і реально перешкоджати тому, щоби чиновники, прямо або опосередковано, прагнули до одержання прибутку з таких порушень. Ці заходи можуть включати скасування попередніх рішень, прийнятих під впливом конфліктних інтересів, скомпрометованих контрактів, а також виключення бенефіціарів -- корпорацій, фізичних осіб або асоціацій -- з подібних процесів у майбутньому. Згадані заходи виключення можуть діяти протягом певного періоду і поширюватися на певні суми контрактів або види діяльності.

2.3.2. Створення механізмів поточного контролю для викриття порушень Політики і врахування будь-яких вигод та переваг, що їх одержали для себе чиновники від конфлікту.

- a) *Механізми контролю* -- Гарантувати, що механізми управління та внутрішнього контролю, а також органи зовнішнього нагляду, в тому числі незалежні аудитори або омбудсман, працювали разом аби викрити чиновників, які не виконують вимоги відповідних стандартів. Звітність органів незалежного контролю та оприлюднення регулярних звітів про реалізацію механізмів забезпечення чесності та добропорядності та про поступ в будь-якому розслідуванні відіграють важливу роль в стимулюванні виконання вимог стратегії і попередженні зловживань процесом управління дотриманням чесності та добропорядності.
- b) *Розгляд скарг* -- Створити механізми подачі скарг, пов'язаних із заявами про невиконання вимог стратегії, і вжити ефективні заходи заохочення використання цих механізмів. Розробити чіткі правила і процедури для добровільного інформування керівництва про порушення і вжити заходи з метою захисту від переслідувань усіх, хто доповідає про ці порушення, а також попередження зловживань при використанні механізмів подачі та розгляду скарг.

2.3.3. Координація попереджувальних заходів і заходів для виконання існуючих вимог та інтеграція цих заходів в цілісну інституційну систему

- a) *Політична відповідальність* -- Визначити ключову структуру -- необов'язково незалежну організацію -- і покласти на неї відповідальність за формування та реалізацію Політики і процедур врегулювання конфліктів інтересів; ця структура також може представляти рекомендації та вказівки відносно виконання стратегій врегулювання конфліктів інтересів і процедур в різних органах уряду, а також визначати і розповсюджувати досвід "передових" у цьому відношенні організацій.
- b) *Ефект взаємного доповнення зусиль* -- Розглянути можливість комплексного використання додаткових інструментів виконання відповідного стратегічного завдання -- наприклад, системи розкриття інформації -- які вимагають регулярного декларування фінансових та інших інтересів і сприяють попередженню ймовірних конфліктів інтересів, викриттю фактів незаконного збагачення державних посадових осіб і корумпованої практики службової діяльності.
- c) *Послідовність законів* -- Привести існуючі закони у відповідність до Політики врегулювання конфліктів інтересів і забезпечити ефективне виконання стратегії, в тому числі застосування вимог про розкриття відомостей і санкцій за їх порушення.

2.4. Розпочати створення нової системи партнерських відносин з діловими колами та некомерційними організаціями

19. Механізми врегулювання ситуацій, пов'язаних з конфліктами інтересів, слід оновлювати в контексті посилення співробітництва між державними органами, з одного

боку, і діловими структурами і некомерційними організаціями, з іншого. Це має особливе значення в разі призначення на державні посади представників інших секторів, оскільки цей механізм дозволяє максимально використовувати їхній практичний досвід, знання та зв'язки.

2.4.1. Встановлювати відносини з приватним та неприбутковим секторами для підтримки добропорядності державних органів шляхом залучення представників цих секторів до формування та реалізації Політики врегулювання конфліктів інтересів для державних посадових осіб.

- a) *Участь зацікавлених сторін* -- Залучити представників приватного і некомерційного секторів до аналізу Політики, що повинно забезпечити врахування їхніх думок з проблем виконання та ймовірних напрямків реалізації Політики .
- b) *Консультації* -- Шляхом залучення представників приватного та некомерційного секторів до формування нових заходів щодо зміцнення доброчесності державних органів забезпечити відповідність стандартів, які пропонуються, реальним суспільним очікуванням. Консультації можна також використати для пошуку взаємно прийнятних рішень і розвитку співробітництва в процесі виконання цих рішень.

2.4.2. Передбачати ймовірні ситуації, пов'язані з конфліктом інтересів, коли державні посадові особи залучають представників ділових кіл або некомерційних організацій.

- a) *Потенційні проблеми* -- Необхідно передбачати потенційні проблеми для максимального використання переваг від залучення представників інших секторів до роботи в державних органах -- наприклад в складі рад або дорадчих органів -- шляхом виявлення ситуацій, в яких участь цих представників може призвести до конфлікту інтересів.
- b) *Захисні механізми* -- Створити механізми, котрі б перешкоджали тому, щоби конфіденційна інформація, владні повноваження або важелі впливу, одержані завдяки участі в діяльності державних органів, використовувалася б іншими діловими або некомерційними організаціями в особистих цілях або для одержання необгрунтованої переваги. Приклади потенційно ефективних механізмів попередження включають обмеження доступу конкретної особи до певної інформації; офіційну реєстрацію того факту, що певна особа мала доступ до приватної конфіденційної інформації; вимога про те, щоби представники приватного або некомерційного секторів, призначені на відповідальні посади в уряді, ідентифікували свої відповідні приватні та ділові інтереси.

2.4.3. Підвищення обізнаності відповідних виконавців з Політикою врегулювання конфліктів інтересів в частині роботи з іншими секторами і включення "превентивних механізмів", які перешкоджають виникненню ймовірних конфліктних ситуацій, в процесі співробітництва з приватним і некомерційним секторами.

- a) *Надання інформації* -- Повідомити інші організації про ймовірні наслідки невиконання Політики (які можуть передбачати припинення або скасування контракту заднім числом, фіксування та оприлюднення доведеного порушення в реєстрі інтересів або судове переслідування за кримінальні злочини, такі як корупція). Допомога організаціям-партнерам, наприклад, через надання підрядників, які пройшли навчання у відповідності з офіційно прийнятими вимогами.
- b) *Спільний аналіз зон "підвищеного ризику"* -- Слід ідентифікувати потенційно можливі ситуації, пов'язані з конфліктом інтересів, і створити адекватні механізми попередження з метою захисту обох сторін в ймовірній конфліктній ситуації. Забезпечити такий стан, коли наприклад, партнерські організації і приватний сектор погоджуватимуться з прозорим розкриттям відповідних приватних інтересів в процесі лобювання і коли порушення або спроба порушення стратегії стануть відомі громадськості, що дозволить конструктивно і рішуче усувати ці проблеми. Аналогічним чином необхідно забезпечувати обізнаність приватного сектора і організацій-партнерів з вимогами державного органу відносно розпорядження "внутрішньою" інформацією, яка призначається для вузького кола осіб і не друкується у відкритих джерелах інформації; забезпечувати надійний захист "комерційної довірчої" інформації з використанням процесів, які можна перевірити, і можливість ревізії доброчесності та обґрунтування процедур прийняття рішень на всіх етапах процесу.