



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ
NATIONAL AGENCY
ON CORRUPTION PREVENTION

АНТИКОРУПЦІЙНИЙ УПОВНОВАЖЕНИЙ

МОНІТОРИНГ, ОЦІНКА ВИКОНАННЯ ТА ПЕРІОДИЧНИЙ ПЕРЕГЛЯД АНТИКОРУПЦІЙНИХ ПРОГРАМ ОРГАНУ ВЛАДИ

МОНІТОРИНГ, ОЦІНКА ВИКОНАННЯ ТА ПЕРІОДИЧНИЙ ПЕРЕГЛЯД АНТИКОРУПЦІЙНИХ ПРОГРАМ ОРГАНУ ВЛАДИ

Закон України "Про запобігання корупції" визначає, що антикорупційні програми органів публічної влади підлягають моніторингу, оцінці виконання та періодичному перегляду. Це завдання інтегровано до функціоналу антикорупційних уповноважених.

Водночас практика взаємодії з уповноваженими підрозділами, перевірки Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) свідчать, що органи публічної влади недостатньо розуміють та якісно практикують ці процедури.

Типовими помилками у цій сфері є:

- *відсутність або нерегулярне здійснення моніторингу та оцінки виконання антикорупційних програм,*
- *неучасть у зазначених формах діяльності керівництва органів влади, недостатні повноваження уповноважених з питань запобігання та виявлення корупції (далі – антикорупційні уповноважені) щодо впливу на якість виконання програм,*
- *невнесення змін до антикорупційних програм органу влади незважаючи на виявлену потребу,*
- *невраховання обґрунтованих зауважень Національного агентства чи громадськості.*

Необхідність регулярного перегляду антикорупційних програм зумовлена вимогою систематичності і постійності запобігання корупції. Ці позиції засновані на нормах міжнародних стандартів ризик-менеджменту та організації антикорупційної діяльності в управлінській системі (серія ДСТУ ISO 31000, 31010 "Менеджмент ризиків", ДСТУ ISO 37001 "Менеджмент запобігання корупції"). Тому процес управління корупційними ризиками не закінчується прийняттям антикорупційної програми, а проводиться постійно.

З цих причин відсутність у самій антикорупційній програмі органу влади процедур щодо моніторингу, оцінки виконання та періодичного перегляду є підставою для відмови у погодженні такої програми Національним агентством з питань запобігання корупції.

Хоча за назвами законодавчі терміни моніторинг, оцінка та перегляд антикорупційних програм можуть виглядати тотожними, системний аналіз законодавства та методичних основ управління ризиками дозволяє розрізнити їх реальне призначення та зміст.

МОНІТОРИНГ ВИКОНАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОГРАМИ

Моніторинг є заходом періодичного контролю процесу або завдання, що розтягнуте у часі.

Моніторинг антикорупційної програми будується таким чином, щоб на регулярній основі відслідковувати прогрес та факт виконання кожного конкретного заходу програми станом на певну календарну дату. Для цього може бути використано відсоткову шкалу виконання заходів із встановленням чітких та вимірюваних індикаторів.

➤ *Наприклад:*

Критерієм виконання заходу програми з мінімізації корупційного ризику було визначено: розробка проєкту нормативно-правового акту – 50 %; прийняття акту та його державна реєстрація в Мін'юсті – 100 %, що було заплановано до 30 вересня. Моніторинг здійснювався 1 червня.

Станом на час моніторингу органом влади розроблено проєкт НПА, затверджено його в установленому порядку та подано на державну реєстрацію до Мін'юсту, що на час проведення моніторингу триває.

Отже, захід програми виконаний на 50 % і процес відбувається за планом.

Під час моніторингу також перевіряється актуальність ідентифікованих корупційних ризиків та заходів антикорупційної програми.

Регулярність моніторингу встановлюється у самій програмі. Встановлення термінів моніторингу, наприклад, щокварталу, щопівріччя – буде доречним рішенням. Менші терміни будуть надмірним втручанням посадової особи, що проводить такий моніторинг, у операційну діяльність виконавців заходів програми.

У свою чергу більший термін буде порушувати логіку принципів динамічності та використання найкращої доступної інформації щодо управління ризиками, адже в такому разі рішення щодо посилення чи зміни заходів впливу або оновлення інформації про актуальні корупційні ризики будуть прийматися надто пізно, що нівелюватиме користь регулярної антикорупційної діяльності.

Виконавець заходу зазвичай вільний у визначенні етапів реалізації покладеного на нього завдання з усунення конкретного корупційного ризику. Тому роллю антикорупційного уповноваженого у процесі моніторингу виконання антикорупційної програми є зовнішня оцінка поетапного планування виконавців та контроль реалізації кожного заходу.

У випадку виявлення неефективного планування або потреби переглянути строки чи форми впливу на корупційний ризик уповноважений може запропонувати рекомендації з більш ефективного планування зазначених у програмі заходів або ініціювати зміни до антикорупційної програми.

Для ефективності управління корупційними ризиками результати моніторингу варто оформлювати звітами, протоколами тощо.



ОЦІНКА ВИКОНАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОГРАМИ

Управління корупційними ризиками є циклічним процесом, кожний наступний цикл якого враховує та посилює результати попереднього. На цій основі згідно до принципу постійного удосконалення крок за кроком відбувається зниження кількості корупційних ризиків або їх рівнів у діяльності органу влади.

Тому, оцінка виконання антикорупційної програми є елементом одночасно завершення циклу програми за поточний період, та стартовим пунктом планування наступної антикорупційної програми. З наведених причин оцінку виконання варто проводити на завершальному етапі дії поточної антикорупційної програми органу влади з тим, щоб визначити її результативність та забезпечити достатньо повну інформацію для врахування при розробці наступної програми.

Процедура оцінки виконання антикорупційної програми має ґрунтуватись на аналізові досягнутих результатів виконання програми у заплановані терміни та визначенні рівня зниження корупційного ризику у кожному випадку.

Оскільки кожний захід антикорупційної програми ще на етапі її ухвалення має відповідати моделі управління проєктами SMART (бути конкретним, вимірюваним, досяжним, відповідним завданню (ідентифікованому ризику) та визначеному часовому терміну), оцінка їх виконання має передбачати перевірку:

- *своєчасності виконання заходів (наприклад, своєчасно / несвоєчасно, які причини несвоєчасності);*
- *повноти реалізації заходів (наприклад, захід виконано повністю / захід виконано частково, який відсоток виконано або на якому етапі виконання заходу зупинився виконавець);*
- *результатів здійснення заходів (наприклад, впливу результатів вжитого заходу на стан зниження можливих проявів корупції в органі влади у конкретному часовому періоді; зниження/підвищення пріоритетності корупційного ризику);*
- *інших критеріїв, які визначаються органом влади, що затвердив антикорупційну програму (наприклад таких, що витікають із специфіки діяльності органу влади чи особливих пріоритетів конкретного циклу управління корупційними ризиками).*

Зведений аналіз щодо виконання різних заходів (чи груп заходів) складає цілісну оцінку антикорупційної програми, яка має продемонструвати керівництву та іншим залученим до процесу ризик-менеджменту динаміку запобігання корупції у органі і потреби її удосконалення. Вивчення результатів такої оцінки є частиною підготовчих заходів до розробки антикорупційної програми на наступний часовий період.



ЗАВДАННЯ ВІДПОВІДАЛЬНИХ ОСІБ У ПРОЦЕДУРАХ МОНІТОРИНГУ ТА ОЦІНКИ ВИКОНАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОГРАМИ

Ключовими учасниками процедур моніторингу та оцінки виконання антикорупційної програми є антикорупційний уповноважений, члени робочої групи з оцінки корупційних ризиків із залученням внутрішніх та зовнішніх стейкхолдерів.

Антикорупційний уповноважений як посадова особа, що на регулярній основі здійснює роботу із запобігання корупції у органі влади, є важливим виконавцем обох процедур аналізу виконання антикорупційної програми.

Здійснення моніторингу та оцінки виконання антикорупційної програми вимагає достатності повноважень антикорупційного уповноваженого щодо співпраці з виконавцями програми, керівництвом органу влади, стейкхолдерами (заінтересованими сторонами).

Ці завдання стосуються можливостей відслідковування прогресу, надання рекомендацій щодо планування чи уточнення етапів реалізації кожного завдання чи групи завдань програми.

Оцінку виконання антикорупційної програми варто покладати на постійно діючу робочу групу (комісію) з оцінки корупційних ризиків.

З метою персональної відповідальності за проведення завдань із оцінки виконання антикорупційної програми обов'язки координації цього процесу важливо покладати на антикорупційного уповноваженого.

Важливою є також роль керівництва публічної інституції щодо управлінської підтримки цих повноважень.

Для виконання цих завдань має надаватися право отримувати інформацію, копії документів, пояснень від посадових осіб органу влади про результати реалізації визначених у ній заходів.

➤ *Наприклад:*

З метою урегулювання завдань ефективного моніторингу та оцінки у антикорупційній програмі органу влади може бути визначено:

- *Моніторинг виконання антикорупційної програми здійснюється уповноваженим підрозділом щоквартально, а оцінка – робочою групою (комісією) з оцінки корупційних ризиків в органі влади на основі підготовленої доповіді уповноваженого підрозділу протягом місяця після завершення дії програми.*
- *Для здійснення цих заходів уповноважений має право одержувати від структурних підрозділів інформацію, інтерв'ювати відповідальних працівників та керівників структурних підрозділів. Відповідальні за виконання заходів антикорупційної програми, не пізніше як за 10 днів до визначених у програмі термінів конкретних заходів, подають уповноваженому підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції інформацію про їх виконання.*
- *Засідання комісії щодо оцінки виконання антикорупційної програми проводиться відкрито.*
- *Для можливості подання пропозицій від заінтересованих сторін звіти моніторингу та проєкт матеріалів за результатами оцінки виконання програми оприлюднюються на сайті органу.*
- *Відповідальні працівники ведуть облік та аналіз інформації, яка отримана під час заходів моніторингу та оцінки. Результати моніторингу оформлюються звітами уповноваженого підрозділу, а оцінка виконання антикорупційної програми ухвалюється протокольним рішенням.*
- *У разі встановлення невиконання або неналежного виконання окремих компонентів антикорупційної програми Голова робочої групи (комісії) інформує про такі факти керівника органу влади для життя заходів реагування, в тому числі дисциплінарного впливу.*

ПЕРЕГЛЯД АНТИКОРУПЦІЙНИХ ПРОГРАМ

На відміну від процедур моніторингу та оцінки антикорупційних програм – перегляд є не аналізом їх виконання, а результатом цього.

Якщо за результатами моніторингу виконання програми виявлена потреба її скоригувати щодо конкретних заходів, їх показників чи термінів виконання, важливо ініціювати перегляд антикорупційної програми.

Нагадаймо – ключовим відповідальним за процедуру моніторингу виконання антикорупційної програми є уповноважений. Тому саме він і має підняти питання щодо потреб перегляду програми, якщо моніторинг показав потребу її уточнити.

Проте не лише уповноважений може ініціювати перегляд програми. Адже не забуваймо, що виконання програми може аналізуватися і іншими особами: керівництвом органу, постійно діючою робочою групою з оцінки корупційних ризиків, громадськими моніторами. Така можливість робить програму "живою", гнучкою, відповідною до мінливих обставин антикорупційного запобігання. Про це говорить принцип динамічності в управлінні корупційними ризиками.

Але і у такому разі є роль уповноваженого як антикорупційного професіонала – експертно оцінити, наскільки висловлені зауваження про потребу уточнити антикорупційну програму є обґрунтованими і підтримати таку пропозицію або навести аргументи не вносити у неї змін.

Процедура перегляду програми зазвичай здійснюється шляхом внесення змін та доповнень до її положень.

Антикорупційна програма переглядається, зокрема:

- *якщо буде констатовано, що заходи усунення групи корупційних ризиків є недієвими або недостатньо ефективними;*
- *у зв'язку із внесенням змін до законодавства, що впливають на діяльність органу влади;*
- *при ідентифікації нових або суттєвій зміні рівня пріоритетності виявлених корупційних ризиків в діяльності органу влади;*
- *з інших підстав, що вимагають перегляду політики організації із запобігання корупції та заходів, передбачених антикорупційною програмою*

Рішення про внесення змін до антикорупційної програми, за результатами її перегляду, приймає суб'єкт затвердження антикорупційної програми шляхом прийняття організаційно-розпорядчого акту того ж рівня, який був визначений при затвердженні програми.

Важливо зазначити, що зміни до антикорупційних програм також підлягають погодженню Національним агентством з питань запобігання корупції у визначеному ним порядку (частина перша ст. 19 Закону України "Про запобігання корупції").



ПУБЛІЧНІСТЬ МОНІТОРИНГУ, ОЦІНКИ ТА ПЕРЕГЛЯДУ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ПРОГРАМ

Результативність інструментів запобігання корупції у органах влади є однією із тем, що спричиняють найбільші суспільні очікування. Тому робота із управління корупційними ризиками у публічних інституціях здійснюється із забезпеченням додаткових гарантій відкритості, в тому числі і під час підготовки, перегляду та внесення змін до їх антикорупційних програм. Консультації з громадськістю та інші форми залучення заінтересованих сторін організуються на усіх етапах роботи з антикорупційними програмами.

Для цього на офіційних сайтах орган влади розміщує:

- *інформацію про організаційні заходи проведення оцінки корупційних ризиків (рішення про початок підготовки антикорупційної програми та формування робочої групи з оцінки корупційних ризиків, запрошення про залучення стейкхолдерів, робочі плани, протоколи засідань робочих груп, проєкти результату ідентифікації корупційних ризиків);*
- *чинну антикорупційну програму та звіти про її виконання;*
- *антикорупційні програми за попередні періоди та результати оцінки їх виконання;*
- *результати моніторингу, оцінки виконання та перегляду антикорупційної програми, підготовки змін до неї.*

Моніторинг, оцінка виконання та періодичний перегляд антикорупційних програм органу влади. Київ, Національне агентство з питань запобігання корупції, 2021. 12 с.

*Над публікацією працювали:
проф. А. Галай, К. Панасюк, С. Луцюк*

*Дизайн:
К. Петрусь*