



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ
NATIONAL AGENCY
ON CORRUPTION PREVENTION

АНТИКОРУПЦІЙНИЙ УПОВНОВАЖЕНИЙ

ЗАЛУЧЕННЯ ЗОВНІШНІХ СТЕЙКХОЛДЕРІВ ДО РОБОТИ З АНТИКОРУПЦІЙНИМИ ПРОГРАМАМИ ОРГАНІВ ВЛАДИ

ЗМІСТ І ЗАСАДИ ЗАЛУЧЕННЯ ЗОВНІШНІХ СТЕЙКХОЛДЕРІВ ДО АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Міжнародні стандарти ризик-менеджменту (серія стандартів ISO 31000, 31010 «Менеджмент ризиків», ISO 37001 «Менеджмент запобігання корупції», ISO 9000 «Менеджмент якості організацій» та ін.) визначають обов'язковими елементами підготовки якісних антикорупційних політик та інших актів у інституціях, незалежно від організаційної форми та форми власності, залучення до її підготовки та впровадження зацікавлених сторін.

Цей обов'язок походить із прямого змісту таких принципів менеджменту корупційних ризиків як:

- **інклюзивність** (залучення всіх зацікавлених сторін до процесу розробки, моніторингу, оцінки виконання та перегляду антикорупційних заходів);
- **адаптивність** (урахування цінностей, очікувань, інтересів зацікавлених сторін).

У свою чергу прозорість та підзвітність діяльності державних інституцій, участь і вплив громадян, недержавних організацій на діяльність органів влади закріплені в ст. 3, 36, 38 Конституції України, ст. 4 Закону України «Про державну службу», ст. 21 Закону України «Про запобігання корупції» (далі – Закон) та низці інших.

Зазвичай під поняттям «стейкхолдери» (з англ. зацікавлені сторони/особи) розуміють людей, їхні групи чи організації, які можуть впливати, зазнавати впливу чи усвідомлювати себе такими щодо діяльності або рішень організації (органу влади). Деякі міжнародні стандарти окремо визначають стейкхолдерів всередині та зовні організації, відповідно, внутрішніх і зовнішніх стейкхолдерів.

Вивчення Національним агентством з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство) практики впровадження антикорупційних програм органів державної влади та органів місцевого самоврядування констатує про загалом прийнятний рівень нормативного урегулювання і практики залучення внутрішніх стейкхолдерів (керівників вищого рівня, працівників органу влади тощо).

На противагу цьому можна констатувати вкрай низький рівень розуміння і залучення зовнішніх стейкхолдерів до роботи з антикорупційними програмами органів влади. Тому це роз'яснення спрямоване на пояснення

основних засад і інструментів залучення до розробки і реалізації антикорупційних програм органів влади саме зовнішніх стейкхолдерів.

Отже, **ключовими характеристиками для визначення осіб чи організацій у якості зовнішніх стейкхолдерів** має бути їх досвід взаємодії у якості споживача/користувача результатів органу влади, а також їхні експертні знання про специфіку реалізації державних функцій (послуг) у діяльності конкретного органу влади. Це розмежовує такі дещо відмінні за змістом засади ефективного урядування як залучення стейкхолдерів у публічному управлінні та класичний громадський контроль за діяльністю держави.

Зазначене дозволяє розрізняти два підходи залучення до роботи з антикорупційними програмами органів влади, а саме:

- **експертних стейкхолдерів** (з англ. таких, що мають досвід та спеціальні знання);
- **усіх інших зацікавлених осіб**, які виявляють такий інтерес.

Тому **експертними зовнішніми стейкхолдерами** варто розглядати представників державних органів та інших інституцій, з якими у органу влади напрацьована тривала інтенсивна взаємодія з різних напрямів діяльності, укладені договори чи інші документи про взаємодію.

Такими є і експерти спеціалізованих громадських об'єднань, міжнародних партнерів, серед напрямів та результатів діяльності яких є такі, що стосуються роботи органу влади, який розробляє або виконує антикорупційну програму.

Іншими зацікавленими сторонами можуть бути фізичні та юридичні особи з числа споживачів публічних сервісів, які надає орган влади, громадськість та інші зацікавлені особи.

Якщо стосовно експертних зовнішніх стейкхолдерів орган влади має вжити зусиль із пошуку та запрошення до розробки антикорупційної програми чи моніторингу її виконання, то щодо інших достатнім є створення умов для їх долучення.



ФОРМИ ЗАЛУЧЕННЯ ЗОВНІШНІХ СТЕЙКХОЛДЕРІВ ДО ПІДГОТОВКИ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ПРОГРАМ

Стосовно форм (інструментів) залучення стейкхолдерів до роботи з антикорупційними програмами, можна розглядати загальні та спеціальні.

Загальними формами залучення громадськості до реалізації державної політики є:

- *направлення запитів та звернень;*
- *консультації з громадськістю;*
- *діяльність громадських рад чи робочих, експертних груп при органах влади;*
- *проведення громадських експертиз, тощо.*

Кожна із наведених форм має відпрацьований інструментарій, що отримав нормативне закріплення та юрисдикційну практику застосування.

Ці положення закріплені зокрема у ст. 21 Закону, ст. 5 Закону України «Про інформацію», ст. 3 Закону України «Про доступ до публічної інформації», ст. 1 Закону України «Про звернення громадян», постановах Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» та від 05 листопада 2008 року № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» та інші.

➤ **Наприклад**, з досвіду аналізу антикорупційних програм:

деякі органи помилково розглядають громадські ради як єдиний інструмент залучення експертної громадськості до своїх рішень та дій. Насправді громадська рада є не привілейованим суб'єктом участі у публічному управлінні, а своєрідним провайдером участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. У розробці та впровадженні антикорупційних програм державного органу це означає не обмеження лише членами громадської ради кола зовнішніх стейкхолдерів, які залучаються до складу комісії з оцінки корупційних ризиків чи моніторингових груп з оцінки виконання програми, а пропозиція громадській раді долучитися та додатково надати кандидатів до цих форм громадського контролю з числа експертних спільнот та організацій.

При розробці та впровадженні антикорупційних програм органів влади важливо розуміти і застосовувати **спеціальні форми залучення зовнішніх стейкхолдерів**:

- **включення до складу комісії з оцінки корупційних ризиків.**

Ця форма дає можливість залучити зовнішніх стейкхолдерів до самого початку оцінки корупційних ризиків в органі влади, і в подальшому пройти всі етапи підготовки антикорупційної програми органу влади.

Залучення зовнішніх стейкхолдерів до ідентифікації й оцінювання корупційних ризиків та планування заходів щодо їх усунення в органі влади засновується на нормах міжнародних стандартів менеджменту ризиків та низці методичних розробок Національного агентства.

- **консультації з громадськістю щодо проєкту антикорупційної програми органу влади.**

Публічне громадське обговорення проєкту антикорупційної програми організується органом влади відповідно до Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 року № 996. Вказана процедура полягає у публікації проєкту антикорупційної програми органу влади на власному веб-сайті для проведення публічного обговорення змісту як самого проєкту, так і наданих пропозицій до нього.

Так, згідно із п. 13 згаданого Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення таких публічних заходів:

- *конференцій;*
- *форумів;*
- *громадських слухань;*
- *засідань за круглим столом;*
- *зборів;*
- *зустрічей (нарад) з громадськістю;*
- *інтернет-конференцій, відеоконференцій.*

Додатково у рамках публічного громадського обговорення можуть проводитися засідання громадських рад, інших допоміжних органів, утворених при органах виконавчої влади.

Національне агентство розглядає консультації з громадськістю як неодмінний елемент якісного формування антикорупційної програми та враховує цей факт при погодженні програм на підставі ст. 11 та 19 Закону.

Залучення зовнішніх стейкхолдерів здійснюється також безпосередньо Національним агентством шляхом розміщення проєкту антикорупційної програми органу влади на власному веб-сайті. Подані пропозиції та зауваження беруться до уваги при прийнятті рішення про погодження антикорупційної програми.

- **залучення стейкхолдерів до регулярного моніторингу та оцінки виконання антикорупційної програми.**

Існування затвердженої антикорупційної програми ще не означає вжиття заходів із запобігання корупції. Існуюча програма має ретельно виконуватись, що підтверджується її регулярним моніторингом та оцінкою виконання. Регулярність моніторингу передбачає потребу коротких строків планування (наприклад, щомісяця, щокварталу), оцінку ж виконання програми варто пов'язувати із строками реалізації конкретних завдань та періодичній комплексній характеристиці виконання усієї програми. До обох зазначених процедур також доречно залучати як громадськість шляхом прозорого і публічного проведення цих процедур і висвітлення їхніх результатів, так і зовнішніх експертів.

➤ **Наприклад,**

зовнішні стейкхолдери можуть бути залучені до робочих груп із моніторингу та/або оцінки виконання програм, запрошені до їх публічного обговорення, що дозволить забезпечити ефективний перегляд антикорупційної програми. У будь-якому разі важливо оприлюднювати результати аналізу виконання антикорупційних програм та проєкти змінених програм у офіційних джерелах інформації органу влади з тим, щоб заінтересовані сторони могли висловити своє бачення та долучитись до обговорення.

Конкретні підходи застосування спеціалізованих форм залучення стейкхолдерів (соціологічні дослідження, фокус-групи, експертні опитування тощо) до різних етапів ідентифікації, оцінювання та усунення корупційних ризиків зазвичай описані у детально визначених методах, що систематизовані зокрема у стандарті ISO 31010:2019 «Методи оцінки ризиків».



Залучення зовнішніх стейкхолдерів до роботи з антикорупційними програмами органів влади. Київ, Національне агентство з питань запобігання корупції, 2021. 8 с.

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

*Дизайн:
К. Петрусь*