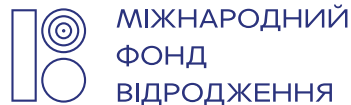




**§§ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК
КУЛЬТУРИ ВИКРИВАННЯ
І УМОВ ДЛЯ ВИКРИТТЯ
В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ
УКРАЇНИ**



Публікація видана в межах Ініціативи з розвитку аналітичних центрів в Україні, яку виконує Міжнародний фонд «Відродження» у партнерстві з Ініціативою відкритого суспільства для Європи (OSIFE) за фінансової підтримки Посольства Швеції в Україні. Думки та позиції викладені у цій публікації є позицією автора та не обов'язково відображають позицію Посольства Швеції в Україні, Міжнародного фонду «Відродження» та Ініціативи відкритого суспільства для Європи (OSIFE).

УДК 352.07:[343.123.5:328.185](477)

Лось А., Мамедбекова М., Халімовський А.; Взаємозв'язок культури викривання і умов для викриття в органах виконавчої влади України. — Київ: ТОВ РЕД ЗЕТ, 2022. — 16 с.

ISBN 978-617-95052-8-7

Видавці:

Науковий редактор: Оксана Нестеренко, Андрій Білецький

Літературне редагування і коректура: Наталія Мінько.

Комп'ютерна верстка: ТОВ РЕД ЗЕТ

© Аліна Лось – молодший науковий співробітник Міждисциплінарного науково-освітнього центру протидії корупції НаУКМА;

© Марія Мамедбекова – молодший науковий співробітник Міждисциплінарного науково-освітнього центру протидії корупції НаУКМА;

© Артем Халімовський – фахівець Міждисциплінарного науково-освітнього центру протидії корупції НаУКМА.

© Міждисциплінарний науково-освітній центр протидії корупції НаУКМА. Усі права захищено.

Це наукове дослідження присвячено проблематиці взаємозв'язку культури викривання і умов для викриття та їх застосуванню в органах виконавчої влади України. У дослідженні розглядається еволюція розвитку культури викривання у різних країнах та вивчається успішність застосування різних інструментів викривання в українському контексті після ухвалення законодавства про захист викривачів.

ЗМІСТ

- 🕒 Вступ
- 🕒 Взаємозв'язок культури викривання і умов для викриття в міжнародному контексті
- 🕒 Взаємозв'язок культури викривання і умов для викриття в органах виконавчої влади України
- 🕒 Висновки
- 🕒 Список використаної літератури



ВСТУП

Останнім часом інститут викривання стає дедалі привабливішим для дослідників у більшості країн світу. Передовсім така увага зумовлена високим рівнем ефективності викривання як способу виявлення та запобігання корупційним та іншим правопорушенням в органах державної влади. Водночас повідомлення про корупцію з боку держслужбовців дуже часто супроводжується ризиками для викривачів, серед яких, зокрема, їхня кар'єра, доступ до засобів для існування, особиста безпека та безпека рідних. Дедалі частіше викривачі корупційних та інших правопорушень зазнають переслідувань і дискримінації на робочому місці, звільнень, погроз, арештів і нападів. Чутливість теми викривання та небезпечність її реалізації на практиці, з одного боку, та суспільна важливість виявлення корупції на державному та корпоративному рівнях, з іншого, актуалізують необхідність більш глибокого аналізу умов і чинників, які б сприяли зростанню кількості повідомлень без відчуття небезпеки та ризиків з боку викривачів.

Мета цього дослідження – з'ясувати, які саме умови потрібно створити для зростання кількості повідомлень про корупцію, наприкладі кейсу органів виконавчої влади України. Сформульована вище мета дослідження припускає, що наявність оптимальних внутрішніх умов, чинників, а також формальних і неформальних практик відіграє не менш значущу роль у контексті формування культури викривання, ніж належне законодавство про захист викривачів корупції у країні.

Завданням дослідження буде встановити, наявність яких умов знижує занепокоєння з боку викривачів щодо їх переслідування та відповідно збільшує кількість повідомлень про можливі факти корупційних правопорушень чи інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» державними службовцями.

ДОСЛІДНИЦЬКЕ ПИТАННЯ СТАТТІ Є ТАКИМ: «ЧИ ЗАЛЕЖИТЬ КІЛЬКІСТЬ ПОВІДОМЛЕНЬ З БОКУ ВИКРИВАЧІВ ВІД НАЯВНОСТІ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ КАНАЛІВ ПОВІДОМЛЕННЯ ТА ЗАХИСТУ ПРАВ ВИКРИВАЧІВ В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ?».

У контексті цього питання висуваємо припущення, що наявність більшої кількості якісних та релевантних умов для повідомлення в установі державної влади сприяє зростанню кількості повідомлень від викривачів корупції в Україні.

Це дослідження ґрунтується на прагматичному підході до аналізу суспільно-політичних явищ, аналіз будуватиметься на основі дизайну, орієнтованого на результат (англ. *outcome-centered design*), враховуючи потенційні та реальні чинники, що впливають на культуру викривання в органах виконавчої влади. Також використано такі методи аналізу, як кейс-стаді та «відстеження процесу» (англ. *process tracing*), із залученням масиву теорій для з'ясування, на якому етапі та які чинники впливають на інтенцію та мотивацію повідомляти про корупційні та інші правопорушення з боку держслужбовців. Метод кейс-стаді буде використано для аналізу окремих органів влади та визначення чинників, які впливають на культуру викривання в їхніх межах; метод «*process tracing*» – для виявлення чинників, що впли-

вають на рішення органів виконавчої влади створювати або, навпаки, уникати створення певних умов та каналів для повідомлення про корупцію; компаративний аналіз – для зіставлення особливостей взаємозв'язку між створенням умов для викривання та кількістю повідомлень про корупцію від викривачів; інституційний метод – для аналізу Закону України «Про запобігання корупції» та інституційних особливостей органів виконавчої влади, що підпадають під аналіз; нормативний підхід – для визначення нормативних принципів та особливостей для існування цілісного інституту викривання в державних органах влади. З метою збору інформації використано контент-аналіз для дослідження інформації про канали та способи повідомлення про корупцію на сайтах органів виконавчої влади, а також проведено аналіз кількісних показників, зібраних за допомогою запитів до міністерств України, ЦОВВ, ЦОВВ зі спеціальним статусом та ОДА. Як загальнонаукові методи використано метод пошуку інформації у відкритих базах даних, системний та праксеологічний аналіз, а також метод аналітичних узагальнень на основі отриманої інформації.

Перш ніж перейти до основної частини, варто зазначити, що це **дослідження базується на емпіричних даних, отриманих у межах Моніторингового звіту** щодо виконання закону у сфері захисту викривачів, підготовленого ACREC у 2021 році. Зокрема, в межах Моніторингового звіту аналізувались кейси таких органів виконавчої влади України:

1. міністерства України (Міністерство інфраструктури України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство енергетики України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство культури та інформаційної політики України, Міністерство молоді та спорту України, Міністерство оборони України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство розвитку громад та територій України, Міністерство фінансів України, Міністерство юстиції України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство у справах ветеранів України, Міністерство цифрової трансформації України);

ДОСЛІДЖЕННЯ

2. центральні органи виконавчої влади (Державна авіаційна служба України, Державна архівна служба України, Державна аудиторська служба України, Державна казначейська служба України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з питань праці, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна служба геології та надр України, Державна служба експортного контролю України, Державна служба статистики України, Державна регуляторна служба України, Державна служба фінансового моніторингу України, Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України, Державне агентство розвитку туризму України, Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство резерву України, Державне агентство рибного господарства України, Державне агентство України з питань кіно, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державне космічне агентство України, Державне агентство інфраструктурних проєктів України, Державна служба якості освіти України, Державна служба з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державна служба України з безпеки на транспорті, Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, Державна інспекція ядерного регулювання України, Державна інспекція енергетичного нагляду України, Адміністрація Державної прикордонної служби України);
 3. центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Національне агентство України з питань державної служби, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, Державна служба статистики України, Пенсійний фонд України);
 4. обласні державні адміністрації (Вінницька обласна державна адміністрація, Волинська обласна державна адміністрація, Дніпропетровська обласна державна адміністрація, Донецька обласна державна адміністрація, Житомирська обласна державна адміністрація, Закарпатська обласна державна адміністрація, Запорізька обласна державна адміністрація, Івано-Франківська обласна державна адміністрація, Київська обласна державна адміністрація, Кіровоградська обласна державна адміністрація, Луганська обласна державна адміністрація, Львівська обласна державна адміністрація, Миколаївська обласна державна адміністрація, Одеська обласна державна адміністрація, Полтавська обласна державна адміністрація, Рівненська обласна державна адміністрація, Сумська обласна державна адміністрація, Тернопільська обласна державна адміністрація, Харківська обласна державна адміністрація, Херсонська обласна державна адміністрація, Хмельницька обласна державна адміністрація, Чернівецька обласна державна адміністрація, Чернігівська обласна державна адміністрація, Київська міська державна адміністрація).
- На прикладі перелічених вище органів у цьому дослідженні буде проаналізовано кореляцію між кількістю отриманих повідомлень про корупцію від викривачів у 2020 році та забезпеченням необхідних умов для викриття органами виконавчої влади України. У цьому контексті зіставимо ті умови та чинники, які були критеріями для збору даних у межах попереднього Моніторингового звіту. Зокрема, врахуємо такі умови:
- ▶ створення та функціонування через офіційний вебсайт, засоби електронного зв'язку та спеціальну телефонну лінію внутрішніх і регулярних каналів повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону, передбачених ч. 4 ст. 53, ч. 1 та п. 4 ч. 2 ст. 53-1 Закону;
 - ▶ впровадження механізмів заохочення та формування культури повідомлен-

ня про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону, передбачених п. 1 ч. 2 ст. 53-1 Закону;

- ▶ надання працівникам та особам, які проходять у них службу або навчання або виконують певну роботу, методичної допомоги та консультацій щодо здійснення повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону, передбачених п. 2 ч. 2 ст. 53-1 Закону;
- ▶ визначення внутрішніх процедур і механізмів прийняття та розгляду повідомлень про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону, перевірки та належного реагування на такі повідомлення, передбачених п. 3 ч. 2 ст. 53-1 Закону;
- ▶ надання викривачу детальної письмової інформації про результати попередньої перевірки за його повідомленням у порядку, передбаченому абз. 6 ч. 3 ст. 53-2 Закону, та протягом якого строку вказана інформація надавалася викривачу;
- ▶ роз'яснення викривачу щодо компетенції органів або юридичних осіб, уповноважених на проведення перевірки або розслідування відповідної інформації за його повідомленням, у разі коли отримана інформація не належить до компетенції органу, у порядку, передбаченому абз. 7 ч. 3 ст. 53-2 Закону, та протягом якого строку вказана інформація надавалася викривачу;
- ▶ можливість звернення за захистом до уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) з питань запобігання та виявлення корупції;
- ▶ визначення керівником уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції окремої особи, відповідальної за реалізацію повноважень із захисту викривачів, відповідно до абз. 8 ч. 2 ст. 53-9 Закону;

- ▶ доступність можливості для повідомлення: наскільки легко знайти інформацію про те, як і куди повідомляти про корупцію.

Перелічені вище умови аналізувались на основі відповідей на запити НАЗК з боку органів виконавчої влади, а також спираючись на наявність необхідної інформації на офіційних вебсайтах держорганів, включно з наявністю інформації про такі канали повідомлення, як онлайн-форми, захищені електронні скриньки та спеціальні телефонні лінії, про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень. З точки зору кількісного аналізу, опрацьовано статистичні дані про кількість отриманих повідомлень про корупцію, кількість наданих роз'яснень викривачам корупції та ін.

ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК КУЛЬТУРИ ВИКРИВАННЯ І УМОВ ДЛЯ ВИКРИТТЯ В МІЖНАРОДНОМУ КОНТЕКСТІ

За останні роки захист прав викривачів став частиною законодавства десятків країн світу. Водночас міжнародний досвід показує, що для формування ефективної культури викривання цілісна законодавча база має супроводжуватись забезпеченням належних механізмів, умов та практик на внутрішньому рівні – всередині як державних органів, так і неурядових організацій та комерційних компаній.

Згідно з науковою літературою, викривач в організації – це людина, яка повідомляє про експлуатацію, шахрайство, корупцію, злочини, правопорушення та/або неналежну поведінку з боку інших працівників/керівництва організації, особливо з етичних і моральних міркувань¹. Інакше кажучи, викривання в межах організації спрямоване на виявлення незаконних, корупційних або нелегітимних дій з боку колишніх або нинішніх працівників під керівництвом роботодавців, осіб або організацій². У цьому контексті необхідним є розуміння того, що викриття інформації про правопорушення

1 Banerjee S., Roy S. Examining the Dynamics of Whistleblowing: A Causal Approach. The IUP Journal of Corporate Governance, Vol. XIII, No. 2, April 2014

2 Near J., Miceli M. Organizational dissidence: The case of whistle-blowing. Journal of Business Ethics. Vol. 4, 1985

ДОСЛІДЖЕННЯ

може здійснюватися як внутрішньо (поза межами звичайної системи підпорядкування), так і зовнішньо (повідомлення про правопорушення третій стороні за межами організації)³. Цікавим є те, що, на думку деяких учених, саме зовнішні канали повідомлення про корупцію дають змогу уникати недостатнього рівня чутливості організацій до повідомлень про корупцію, а також зменшувати стриманість потенційних викривачів, які побоюються переслідування всередині організації⁴. Водночас використання зовнішніх каналів повідомлення про корупцію не завжди є релевантним або можливим. Це актуалізує потребу у кращому розумінні внутрішніх умов і чинників, які мають виконуватись керівництвом державних та приватних установ для подолання того, що вчений Майкл Девіс називає «моральною проблематикою викривання в умовах організаційного контексту»⁵.

Аналізуючи наявні теоретичні та практичні напрацювання по темі, варто зазначити, що важливість забезпечення належних умов для формування ефективної культури викривання складно переоцінити, про що свідчить низка наукових праць, звітів та посібників як для державних органів влади, так і для приватних компаній. Зокрема, у Рекомендаціях робочої групи WPAC зазначено, що ефективний захист викривачів та ефективна система протидії помсти / уникнення санкцій (англ. anti-retaliation system) передовсім вимагають відповідальності та підзвітності з боку вищого керівництва. Водночас стверджується, що запобігання санкціям і переслідуванням викривачів корупції має бути частиною проактивного та превентивного підходу. Зокрема, серед ключових чинників, що сприяють створенню атмосфери безпеки та захищеності викривачів, називають такі: політична воля керівництва; наявність організаційної культури, що заохочує свободу висловлювання; наявність незалежної та захищеної системи подання звернень та захисту від переслідування; запровадження спеціальної підготовки пра-

цівників та проведення тренінгів на тему захисту власних прав; належна система моніторингу, яка не пригнічує процедуру звернень та їх розгляду; наявність незалежного аудиту для перевірки ефективності запроваджених практик⁶.

Схожі умови виділено і в посібнику **«What makes a good whistleblowing policy and why it is important»**, підготовленому Freshfields Bruckhaus Deringer, однією з найпрестижніших міжнародних юридичних фірм у світі. Автори посібника зазначають, що для формування цілісної культури викривання в організації мають бути належно виконані такі умови: прихильність і підтримка т. зв. «режиму викривання» з боку топменеджменту (вищого керівництва); підзвітність на рівні вищого керівництва та відповідальність за заохочення культури внутрішніх звернень з метою розкриття корупційних та інших правопорушень; наявність належної системи комунікації та обов'язкових тренінгів на тему «режиму викривання» для всіх працівників підприємства; створення зручної системи надання відгуків з боку працівників щодо ефективності політики викривання; наявність винагород з метою заохочення культури комплаєнсу⁷. Цікавою порадою для організацій також є уникання слів «викривання» та/або «викривач» через їхню негативну конотацію. Натомість, як стверджують автори, більш нейтральними є терміни «комплаєнс» та «культура вільного висловлювання». Це, на думку вчених, має сприяти зменшенню тиску на потенційних викривачів корупції та сприяти збільшенню кількості звернень.

Розлогий перелік необхідних умов знаходимо і в посібнику **«A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation»**, підготовленому Марі Теракол для Трансперенсі Інтернешнл у 2018 році. Зокрема, в ньому зазначено, що наявності формальних механізмів для повідомлення про корупційні та інші правопорушення всередині компанії чи органу влади не завжди достатньо для забезпечення сталої культури викриван-

3 Miceli M., Near J., & Dworkin T. Whistle-Blowing in Organizations. Psychology Press. May 16, 2008. 262 p. 8.

4 Jian Zhang, Kurt Pany, and Philip M. J. Reckers, Under Which Conditions are Whistleblowing "Best Practices" Best? A Journal of Practice & Theory American Accounting Association. Vol. 32, no. 3. August 2013. P. 9. DOI: 10.2308/ajpt-50451.

5 Davis M. Some Paradoxes of Whistle-Blowing. URL: <https://philosophia.uncg.edu/media/phi361-metivier/readings/Davis-Paradoxes%20of%20Whistle-Blowing.pdf> (last accessed: 29.12.2021).

6 Recommendations from Work Group as amended by WPAC and transmitted to OSHA: URL: Best Practices for Protecting Whistleblowers and Preventing and Addressing Retaliation. https://www.whistleblowers.gov/sites/default/files/2016-11/WPAC_BPR_42115.pdf (last accessed: 27.12.2021).

7 Global investigations: What makes a good whistleblowing policy and why it is important. URL: <https://www.freshfields.de/49bb66/globalassets/imported/documents/980e48d6-1073-4764-98c7-db92551e9c70.pdf> (last accessed: 27.12.2021).

ня. Ефективність внутрішніх механізмів для звернення безпосередньо залежить від таких умов: систематичне поширення інформації про можливість повідомлення про правопорушення та наявність тренінгів для працівників; конфіденційність та анонімність каналів для повідомлення про корупцію; ефективна система відповідей на повідомлення з процедурою своєчасного та незалежного розслідування за фактом звернення; наявність прозорої та дієвої системи захисту викривачів від переслідування та інших форм несправедливого поводження з ними⁸.

Зрештою, на думку українських експертів Оксани Нестеренко та Олени Шостко, можна стверджувати, що на сьогодні доволі стало закріпився «золотий стандарт» найкращих практик у сфері захисту викривачів, невідокремною частиною якого є забезпечення анонімності, створення надійних каналів повідомлення, звільнення від відповідальності за розкриття інформації, а також встановлення соціальних гарантій у разі неправомірного поводження чи переслідування викривача⁹.

Та чи завжди є кореляція між реалізацією наведених вище «найкращих практик» у формуванні культури викривання в організації та фактичною кількістю повідомлень про корупцію від її працівників? Підставою для гіпотези про такий взаємозв'язок стала стаття Марсії Мічелі та Джанет Ніар **«An International Comparison of the Incidence of Public Sector Whistle Blowing and the Prediction of Retaliation: Australia, Norway, and the US»**¹⁰. У цій праці авторки за схожим принципом аналізують кореляцію кількості правопорушень, фактів викривання та випадків переслідування (англ. retaliation) на основі різних емпіричних досліджень, проведених у США, Норвегії та Австралії. Результати порівняльного аналізу свідчать про те, що у більшості випадків працівники, які помічають правопорушення у власних організаціях, схильні повідомляти про них. Після повідомлення про правопорушення в де-

яких випадках фіксувалось переслідування та/або санкції проти таких працівників. При цьому не доведено, що подібні неправомірні дії проти викривачів завжди були прямим наслідком їхнього повідомлення про корупцію та інші правопорушення. Важливим висновком у цьому контексті є те, що культурні звички, законодавча база на підтримку інституту викривання, а також формальні та неформальні практики можуть суттєво відрізнятися в окремо взятих країнах, впливаючи на результати отриманих даних¹¹. Це, своєю чергою, актуалізує необхідність спиратися на місцевий та організаційний контекст, аналізуючи конкретні показники на прикладі обраних кейсів у структурі органів державної влади України.

ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК КУЛЬТУРИ ВИКРИВАННЯ І УМОВ ДЛЯ ВИКРИТТЯ В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Попри те, що майже кожне міністерство, центральний орган виконавчої влади та обласна рада реалізували канали повідомлення про корупційне правопорушення, лише менша частина з них диверсифікували способи отримання інформації на внутрішні та зовнішні. Згідно з проведеним контент-аналізом, що базувався здебільшого на запитах інформації до вказаних органів, чітко визначена кореляція між диверсифікованими внутрішніми і регулярними каналами повідомлення та кількістю отриманих повідомлень відсутня. Наприклад, через чітко розмежовані внутрішні та регулярні канали Міністерства соціальної політики України надійшло лише 2 повідомлення про корупцію, Чернівецька обласна державна адміністрація, яка мала майже всі можливі канали повідомлення, отримала 1 повідомлення від викривачів за 2020 рік, тоді як Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру отримала 53 повідомлення про корупцію, не маючи внутрішніх каналів повідомлення.

Показово, що Адміністрація Державної прикордонної служби України, маючи лише

8 Terracol M., A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation. Transparency International, 2018.

9 Nesterenko O., and Shostko O (ed.), Whistleblower protection. Kharkiv: LLB "Human Rights Publisher", 2016.

10 Marcia P. Miceli, and Janet P. Near, An International Comparison of the Incidence of Public Sector Whistle-Blowing and the Prediction of Retaliation: Australia, Norway, and the US. Australian Journal of Public Administration. Vol. 72, no. 4. December 2013. Pp. 433–446.

11 Marcia P. Miceli, and Janet P. Near, An International Comparison of the Incidence of Public Sector Whistle-Blowing and the Prediction of Retaliation: Australia, Norway, and the US. Australian Journal of Public Administration. Vol. 72, no. 4. December 2013. P. 444.

ДОСЛІДЖЕННЯ

онлайн-форму для будь-яких каналів повідомлення, отримала 107 повідомлень про корупцію лише через один канал. Звісно, потрібно зважати на контекст і профіль роботи того чи іншого ЦОБВ, беручи до уваги кількість повідомлень про корупцію. Адміністрація Державної прикордонної служби України за 2020 рік провела 209 навчально-методичних занять та ухвалила Методичні рекомендації щодо роботи із повідомленнями, пов'язаними із корупцією. Удвічі більше повідомлень (218) отримала Національна служба здоров'я України (НСЗУ), маючи у своєму арсеналі антикорупційний вебінтерфейс для працівників та проводячи регулярну роз'яснювальну роботу на семінарах, тренінгах та стратегічних сесіях¹². Зазначимо, що із 218 повідомлень до НСЗУ лише 8 надійшло регулярними каналами (усі інші – внутрішніми), що свідчить про велику кількість повідомлень саме від працівників установи.

Методологічна допомога та роз'яснення, систематичне навчання та стратегування, яке враховує антикорупційний контекст, дають змогу працівникам державних установ розширити своє розуміння викривання, яке не зводиться лише до суто корупційних правопорушень, а передбачає порушення у сфері прав людини, екології, охорони здоров'я, безпеки харчових продуктів тощо, дають їм інструменти роботи з повідомленнями, порядок їх оброблення тощо. Окрім того, подібний підхід повністю відповідає Директиві ЄС про захист викривачів та передовому міжнародному досвіду.

Особливої уваги заслуговує те, що, попри велику кількість повідомлень до зазначених вище установ, лише 6 повідомлень від викривачів отримала Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру та лише 1 – Чернівецька обласна державна адміністрація. Такі невтішні результати є не лише наслідком відсутності культури викривання в Україні, а й відсутності відкритого діалогу про проблеми, правопорушення та зловживання у суспільстві.

Політика викривання в державному секторі

має бути орієнтована на всі зацікавлені сторони (стейкхолдерів), і це має бути відображено у способі її просування.

Окрім того, що докладна інформація про процеси та положення і канали повідомлення повинні бути представлені на веб-сайті органу влади, має бути налагоджений процес і всередині установи за допомогою прямого спілкування та вибудовування прозорих політик відповідно до наявних положень уповноваженим підрозділом (або уповноваженою особою) з питань запобігання та виявлення корупції.

Наприклад, у Міністерстві оборони України є посада уповноваженої особи – начальника відділу з питань взаємодії з викривачами, роботи з повідомленнями, за сприяння якого протягом 2020 року надавалася методична допомога та консультації щодо подання повідомлень (76 випадків), здійснювався інформаційний супровід викривачів (10 випадків). Прикметно, що до установи за 2020 рік надійшло 212 повідомлень про корупцію, з них 109 – від викривачів; 3 викривачі звернулися за захистом. Подібним чином головний спеціаліст з питань запобігання та виявлення корупції Національного агентства України з питань державної служби (НАДС) проводить онлайн-навчання для працівників апарату НАДС щодо культури повідомлень про можливі факти корупційних правопорушень, надає викривачам інформацію про результати попередньої перевірки (1 випадок) та роз'яснює викривачам компетенції органів та юридичних осіб щодо викривання (13 випадків). Із загальної кількості повідомлень, які отримала установа, 15 надійшли саме від викривачів. Важливим аспектом роботи уповноваженої особи (підрозділу) є наявність зворотного зв'язку, що дозволяє не тільки регулярно повідомляти громадськість та колег про успіхи установи у сфері викривання, але й надавати всебічну підтримку самим викривачам, як методологічну, так і інформаційну, заохочувати їх до викривання.

Важливість повідомлень про викриття корупційних правопорушень здебільшого все ще недооцінюється. Це інструмент управління ризиками з особливими перевагами для країн, що розвиваються, з відсутніми ме-

¹² Звіт про виконання плану антикорупційних заходів, передбачених Антикорупційною програмою НСЗУ на 2019–2020 роки. URL: https://nszu.gov.ua/storage/editor/files/zvit-i-ii-kvartal-2020-roku.pdf?_cf_chl_f_tk=lezzJMB0_RMmnwMPzjRh8Z1IHTrwKYzY3xdFp50HN7Y-1642513271-0-gNycGzNCKU (дата звернення: 03.01.2022).

ханізмами нагляду¹³. Викривання інформації також є інструментом превентивних дій на ранніх етапах. Проте часто викривачів сприймають як нелояльних до влади, а не як поборників суспільних інтересів. У багатьох країнах їх вважають ненадійним джерелом інформації¹⁴, а іноді навіть шпигунами чи зрадниками.

Переважає більшість викривачів відчувають труднощі в тих випадках, коли вони не отримали зворотного зв'язку, незадоволені розслідуванням, продовжують зазнавати утисків на роботі або там, де вони втратили роботу, притягнуті до відповідальності за неправдиві свідчення. Все це призводить до зменшення кількості повідомлень до компетентних органів чи юридичних осіб, уповноважених на проведення перевірки та розслідування корупційних правопорушень.

Щоб змінити це сприйняття, варто пропагувати викривання як ефективний інструмент для запобігання корупції та захисту суспільних інтересів не лише НАЗК та профільним громадським організаціям, а й кожному ЦОВВ. Наприклад, Конгрес Сполучених Штатів Америки уповноважив Комісію з цінних паперів і бірж, Службу внутрішніх доходів, Комісію з торгівлі товарними ф'ючерсами та Мережу Міністерства фінансів США щодо боротьби з фінансовими злочинами створювати програми викривачів. Програма Комісії з цінних паперів і бірж діє вже понад десять років, і правомірні примусові дії на підставі повідомлень викривачів призвели до фінансових санкцій на мільярди доларів, а викривачі отримали понад мільярд доларів винагороди.

В українському контексті впровадження механізмів заохочення та формування культури повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень є надзвичайно важливим аспектом як нормотворчого процесу в контексті створення антикорупційних програм установ та відповідних положень, так і діяльності уповноважених осіб або органів.

На жаль, більшість ЦОВВ та обласних державних адміністрацій реалізує механізми

заохочення лише у вигляді розміщення інформації про можливість повідомлення про корупцію на офіційних сайтах. Більшість установ не має формального документа, який декларує механізми заохочення та формування культури повідомлення про корупцію. Наприклад, серед обласних адміністрацій такі документи мають лише Волинська та Чернівецька ОДА. Деякі з ЦОВВ (наприклад, Міністерство оборони України) реалізують вказані практики як проведення інформаційних заходів для співробітників, видання пам'яток про основні права та гарантії захисту викривачів, розміщення плакатів в установі. Національна служба здоров'я України, відповідно до свого положення, реалізує заохочення для своїх працівників у разі викривання інформації, що може запобігти вчиненню корупційного правопорушення. Щоправда, подібне заохочення реалізує очільник НСЗУ, що містить додаткові ризики. Принагідно зауважимо, що в установах, де реалізуються політики заохочення, кількість повідомлень про корупційні порушення, зокрема від викривачів, значно більша.

Зростаюча актуальність інтернет-інструментів (анонімні онлайн-форми, поштові скриньки тощо) надає викривачам нові канали для звітності, а отже створює глобальну платформу, яка все більше може сприяти тому, щоб викривання ставало важливим питанням не лише в громадських дебатах, а й у державному секторі.

Як бачимо, не всі практики, успішні в міжнародному контексті чи в інших країнах, наразі є успішними в українських реаліях. Однак це зовсім не означає, що ці практики не є дієвими або працюють лише в конкретних країнах. З огляду на те, що органи виконавчої влади лише почали впроваджувати положення законодавства і тривалість їх застосування в різних органах є порівняно невеликою, все ж можна зробити висновок, що інструменти, передбачені законодавством України щодо інституту викривання, є дієвими.

Відповіді, надані органами виконавчої влади на запит, демонструють, що кількість повідомлень, які їм надходять, є доволі значною. Також певні органи досягли великих успіхів в інформуванні, надаючи роз'яснення та

¹³ Концепція наглядацької влади Мішеля Фуко.

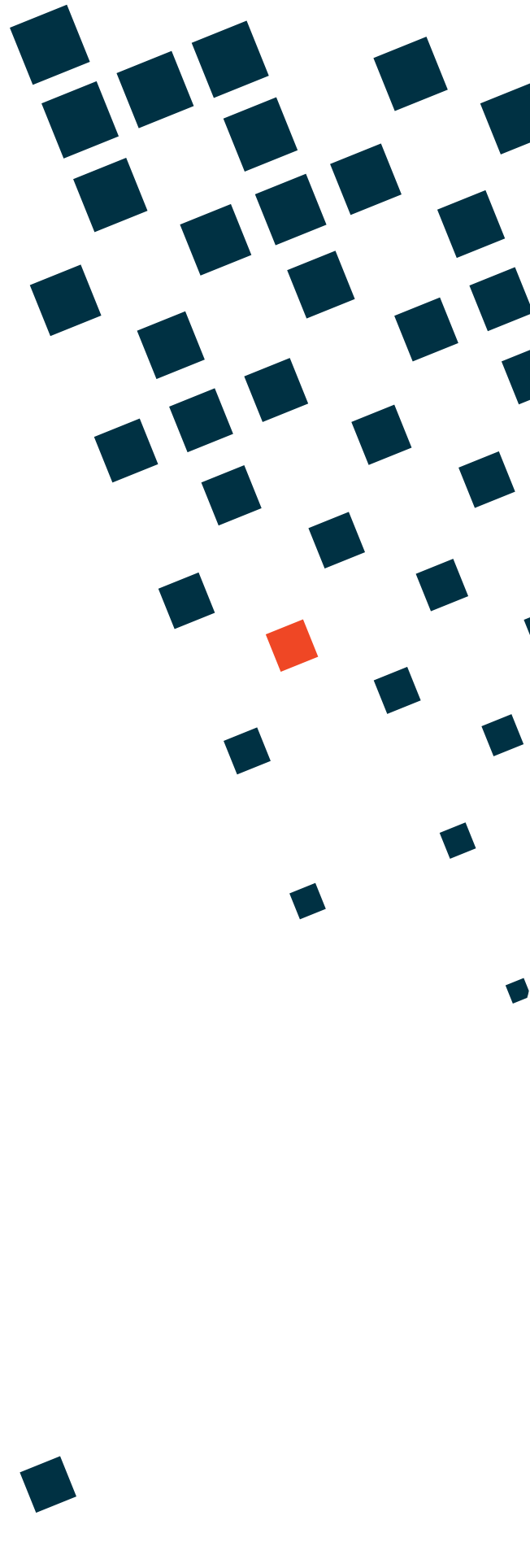
¹⁴ Whistleblowing: an effective tool in the fight against corruption. URL: https://images.transparencycdn.org/images/2010_1_PP_Whistleblowing_EN.pdf (last accessed: 02.01.2022).

ДОСЛІДЖЕННЯ

проводячи тренінги щодо викривання. Усі органи виконавчої влади або мають офіційно ухвалені політики щодо обробки повідомлень та заохочення викривання, або перебувають на фінальних етапах їх розробки та затвердження.

Звісно, є й певні труднощі: спроба запровадити в органах розділення каналів на внутрішні та регулярні була безуспішною (питання вирішено внесенням змін у законодавство та створенням Єдиного порталу повідомлень); часто велика кількість повідомлень зовсім не означає, що це повідомлення від викривачів чи повідомлення власне про корупцію (Єдиний портал повідомлень також має вирішити цю проблему, буде використовуватися для сортування повідомлень на релевантні та нерелевантні); зберігається високий рівень недовіри як до викривачів, так і до механізмів, покликаних забезпечити їхню безпеку тощо.

Утім, незважаючи на проблеми, спостерігається позитивна динаміка, зокрема: наявність у всіх органах відповідних процедур та методик роботи з викривачами, проведення в більшості органів навчань серед співробітників з питань, пов'язаних із викривачами, надання методологічних рекомендацій та відповідей на запити в контексті обробки повідомлень тощо. Хоча кількість повідомлень саме від викривачів залишається низькою, варто зазначити, що це радше пов'язане з неформальними чинниками: відсутність політичної волі керівництва органу, негативне сприйняття інституту викривання, недовіра до механізмів захисту викривачів тощо. Ці чинники можна нейтралізувати за умови продовження методичної роботи з впровадження механізмів викривання на всіх рівнях державної влади та успішної роботи з реальними поточними кейсами викривачів.



ВИСНОВКИ

Повідомлення про корупцію часто пов'язані з конкретними ризиками для викривачів, які становлять загрозу не лише їхній роботі, кар'єрним перспективам та доходам, але й у деяких випадках життю і здоров'ю їх та їхніх близьких. Метою дослідження було розглянути умови, створені для збільшення кількості повідомлень про корупцію в органах виконавчої влади України, та з'ясувати, чи наявність цих умов забезпечила збільшення кількості повідомлень про корупцію в цих органах. Також у дослідженні розглянуто питання, чи достатньо для забезпечення сталої культури викривання в органах виконавчої влади України наявності формальних механізмів для повідомлення про корупційні та інші правопорушення.

Зокрема, розглянуто теорію, що наявність формальних чинників, які сприяють створенню атмосфери безпеки та захищеності викривачів, як-от політична воля керівництва; наявність культури викривання, що заохочує повідомлення; наявність незалежної та анонімної системи подання звернень; забезпечення захисту від переслідування; проведення спеціальних навчальних тренінгів на тему захисту власних прав для підготовки працівників; належна система моніторингу, повідомлень та відповідного реагування на них; наявність незалежного аудиту для перевірки ефективності запроваджених практик, є достатнім підґрунтям для успішного розвитку інституту викривачів у країні.

З даних, отриманих з відповідей органів виконавчої влади на офіційні запити, випливає, що нині в Україні не простежується чітка кореляція між ступенем впровадження культури викривання, до якої належать усі перераховані вище заходи, та кількістю повідомлень від викривачів.

Варто підкреслити, що, як було визначено у Моніторинговому звіті щодо виконання норм Закону України «Про запобігання корупції» в частині захисту викривачів ЦОБВ у 2020 році¹⁵, впровадження елементів культури викривання органами виконавчої вла-

ди в Україні також ще далеко від завершення. Зокрема, недостатнім є рівень виконання вимог Закону, що стосуються створення окремих каналів повідомлень (питання вирішилося ухваленням 01.06.2021 змін до Закону України «Про запобігання корупції», якими передбачається створення Єдиного порталу повідомлень). Нині цим питанням займається Національне агентство з питань запобігання корупції.

Варто зазначити, що, попри виконання всіх формальних вимог Закону та впровадження механізмів викривання в органах влади на досить високому рівні, все ще наявні два важливих чинники, які перешкоджають успішному розвитку культури викривання, а саме:

психологічний бар'єр (внутрішній чинник, пов'язаний зі сприйняттям факту викривання як чогось негативного, асоціювання його зі «стукацтвом», думка про викривання як про негативний процес тощо);

відсутність політичної волі керівництва (зовнішній чинник – хоча всі формальні умови виконано, на неформальному рівні керівництво не заохочує, а іноді навіть запобігає поширенню культури викривання, що негативно впливає на інститут викривачів загалом).

¹⁵ Моніторинговий звіт щодо виконання норм Закону України «Про запобігання корупції» в частині захисту викривачів ЦОБВ у 2020 р. С. 52.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Органи виконавчої влади вже провели величезну роботу для забезпечення впровадження в них механізмів викривання. Однак цього недостатньо для того, щоб система викривання працювала на рівні, передбаченому Законом. Саме тому органам виконавчої влади варто продовжувати роботу в цій сфері та зосередитись, зокрема, на таких напрямках:

- ▶ намагатися розвивати та доносити до всіх державних службовців думку про те, що механізм викривання має прихильність та повну підтримку вищого керівництва органів (один із неформальних чинників культури викривання);
- ▶ проводити регулярні аудити та моніторинги на рівні вищого керівництва з метою перевірки розуміння ним важливості інституту викривачів та розвитку культури викривання в їх органах, роз'яснювати, що вони мають великий вплив та можуть розвивати цю культуру, заохочуючи внутрішні звернення з метою розкриття корупційних та інших правопорушень;
- ▶ налагодити належні системи комунікації для повідомлень про корупцію (з опцією забезпечення анонімності);
- ▶ регулярно проводити обов'язкові тренінги з питань, пов'язаних із викривачами, як для антикорупційних уповноважених, так і для всіх інших штатних і позаштатних співробітників;
- ▶ створити можливість для працівників залишати відгуки щодо ефективності чинної політики викривання;
- ▶ вести роз'яснювальну роботу щодо можливості отримання винагороди з метою заохочення культури викривання.

ОТЖЕ, МОЖЕМО ЗРОБИТИ ВИСНОВОК, ЩО ВПРОВАДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ВИКРИВАННЯ ТА РОЗВИТОК КУЛЬТУРИ ВИКРИВАННЯ В УКРАЇНІ ВЖЕ ДАЮТЬ РЕЗУЛЬТАТИ. СТАНОВЛЕННЯ ПОВНОЦІННОЇ КУЛЬТУРИ ПОВІДОМЛЕННЯ ТА ВКОРІНЕННЯ В ГОЛОВАХ ЛЮДЕЙ ДУМКИ ПРО ТЕ, ЩО ВИКРИВАННЯ – ЦЕ НОРМАЛЬНА ТА ПОЗИТИВНА ПРАКТИКА, ПОТРЕБУЮТЬ ПЕВНОГО ЧАСУ. УКРАЇНА НА ПРАВИЛЬНОМУ ШЛЯХУ: ВЖЕ МАЮЧИ ЗАКОНОДАВЧІ ЗАСАДИ ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ, УПРОВАДЖУЄ ФОРМАЛЬНІ ТА НЕФОРМАЛЬНІ МЕХАНІЗМИ ДЛЯ ПОПУЛЯРИЗАЦІЇ ІНСТИТУТУ ВИКРИВАННЯ НЕ ЛИШЕ СЕРЕД ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ, А Й СЕРЕД УСЬОГО НАСЕЛЕННЯ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Звіт про виконання плану антикорупційних заходів, передбачених Антикорупційною програмою НСЗУ на 2019–2020 роки. URL: https://nszu.gov.ua/storage/editor/files/zvit-i-ii-kvartal-2020-roku.pdf?_cf_chl_f_tk=lezzJMB0_RMmnwMPzjRh8Z1HTrwKYzY3xdFp50HN7Y-1642513271-0-gaNycGzNCKU (дата звернення: 03.01.2022).
2. Моніторинговий звіт щодо виконання норм Закону України «Про запобігання корупції» в частині захисту викривачів ЦОБВ у 2020 р. URL: https://acrec.org.ua/wp-content/uploads/2021/08/research-nazk-v-NNNN_compressed.pdf (дата звернення: 05.01.2022).
3. Banerjee S., Roy S. Examining the Dynamics of Whistleblowing: A Causal Approach. The IUP Journal of Corporate Governance, Vol. XIII, No. 2, April 2014
4. Davis M. Some Paradoxes of Whistle-Blowing. URL: <https://philosophia.uncg.edu/media/phi361-metivier/readings/Davis-Paradoxes%20of%20Whistle-Blowing.pdf> (last accessed: 29.12.2021).
5. Global investigations: What makes a good whistleblowing policy and why it is important. URL: <https://www.freshfields.de/49bb66/globalassets/imported/documents/980e48d6-1073-4764-98c7-db92551e9c70.pdf> (last accessed: 27.12.2021).
6. Miceli M., and Near J. An International Comparison of the Incidence of Public Sector Whistle-Blowing and the Prediction of Retaliation: Australia, Norway, and the US. Australian Journal of Public Administration. Vol. 72, no. 4. December 2013.
7. Miceli M., Near J., & Dworkin T. Whistle-Blowing in Organizations. Psychology Press. May 16, 2008. 262 p.
8. Near J., Miceli M. Organizational dissidence: The case of whistle-blowing Journal of Business Ethics. Vol 4, 1985
9. Nesterenko O., and Shostko O (ed.), Whistleblower protection. Kharkiv: LLB “Human Rights Publisher”, 2016.
10. Recommendations from Work Group as amended by WPAC and transmitted to OSHA: URL: Best Practices for Protecting Whistleblowers and Preventing and Addressing Retaliation. https://www.whistleblowers.gov/sites/default/files/2016-11/WPAC_BPR_42115.pdf (last accessed: 27.12.2021).
11. Terracol M., A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation. Transparency International, 2018.
12. Whistleblowing: an effective tool in the fight against corruption. URL: https://images.transparencycdn.org/images/2010_1_PP_Whistleblowing_EN.pdf. (last accessed: 02.01.2022).
13. Zhang J., Pany K., and Reckers P. Under Which Conditions are Whistleblowing “Best Practices” Best? A Journal of Practice & Theory American Accounting Association. Vol. 32, no. 3. August 2013.

The image features a dark teal background with a grid of lighter teal squares. A bright orange diagonal line runs from the bottom left towards the top right. Above this line, a series of small squares, mostly dark teal with one bright orange square, are scattered across the white background.

Київ, 2022