



МІЖНАРОДНИЙ
ФОНД
ВІДРОДЖЕННЯ



ACREC ANTI-CORRUPTION
RESEARCH & EDUCATION
CENTRE



НАЦІОНАЛЬНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ
«КИЄВО-МОГИЛЯНСЬКА
АКАДЕМІЯ»

МОНІТОРИНГОВИЙ ЗВІТ

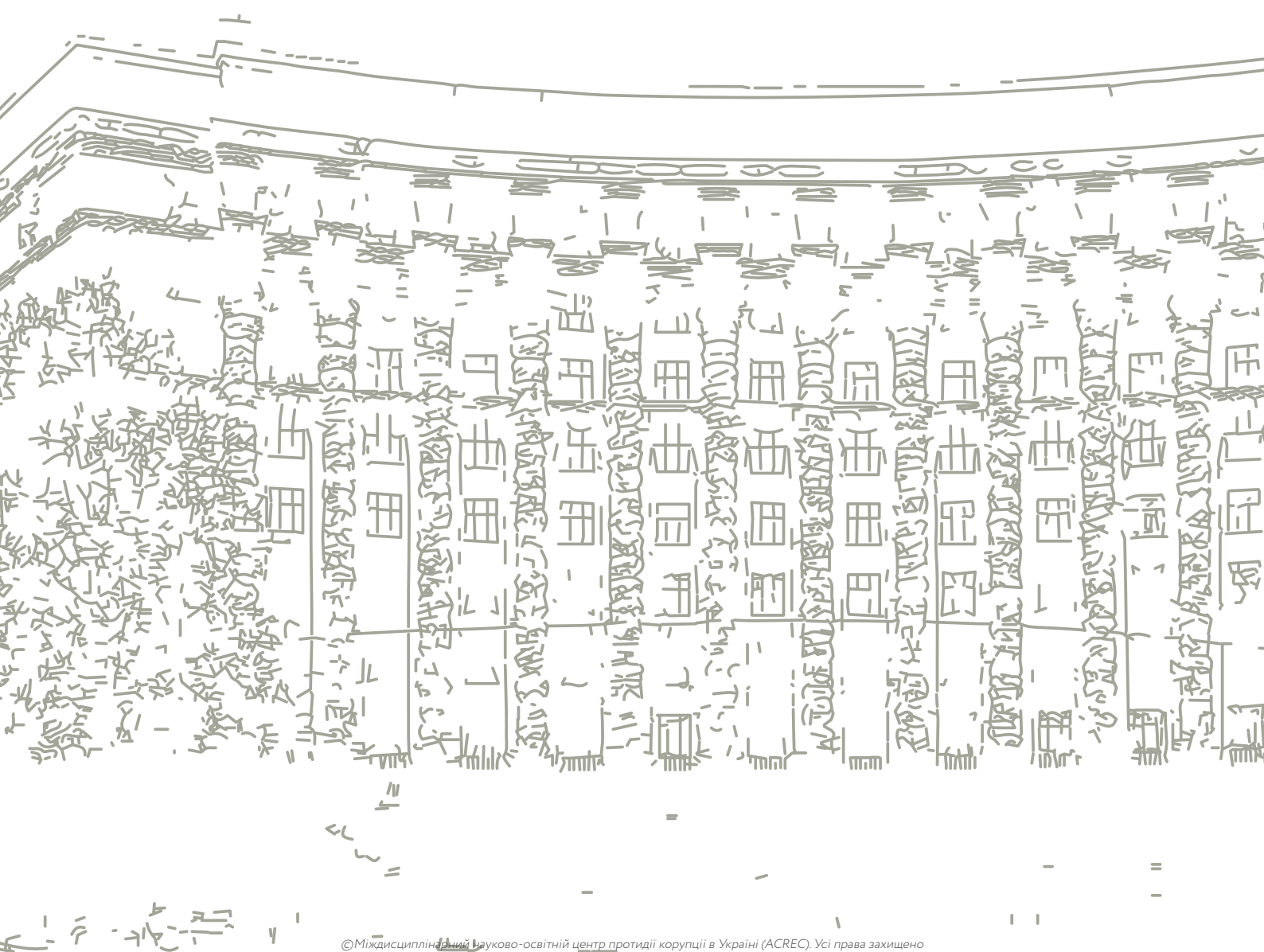
З ВИКОНАННЯ МІНІСТЕРСТВАМИ ПОЛОЖЕНЬ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ЩОДО ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ



Автори: Андрій Білецький, Оксана Нестеренко

Наукове дослідження присвячено аналізу виконання міністерствами положень Закону України «Про запобігання корупції» щодо роботи та захисту викривачів корупції.

*Дослідження вироблено за фінансової підтримки міжнародного фонду «Відродження».
Матеріал відображає позицію авторів і не обов'язково збігається з позицією міжнародного фонду «Відродження».*



ПРИЙНЯТТЯ ЗМІН ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ» В ЧАСТИНІ ПОСИЛЕННЯ ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ У 2019 РОЦІ І ЇХ ВСТУП В СИЛУ НА ПОЧАТКУ 2020 РОКУ СТАЛИ ВАЖЛИВИМ КРОКОМ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЗАХИСТУ ОСІБ, ЯКІ НАВАЖУЮТЬСЯ ПОВІДОМЛЯТИ ПРО КОРУПЦІЙНІ ТА ПОВ'ЯЗАНІ З КОРУПЦІЄЮ ПРАВОПОРУШЕННЯ АБО ІНШІ ПОРУШЕННЯ ЦЬОГО ЗАКОНУ. ЦІ ВАЖЛИВІ ЗАКОНОДАВЧІ ЗМІНИ СПРЯМОВАНІ НА ПІДТРИМКУ ВИКРИВАЧІВ І ЗАХИСТ ЇХ ВІД ПЕРЕСЛІДУВАНЬ, ВИЗНАЮЧИ ЇХНЮ КЛЮЧОВУ РОЛЬ У СПРІЯННІ ПРОЗОРОСТІ ТА ПІДЗВІТНОСТІ. ОДНАК, ЕФЕКТИВНІСТЬ БУДЬ-ЯКОГО ЗАКОНУ СЛІД ОЦІНЮВАТИ НА ОСНОВІ ПРАКТИЧНОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ. ВИКРИВАЧІ ВІДІГРАЮТЬ ВИРІШАЛЬНУ РОЛЬ У ВИЯВЛЕННІ ТА ВИРІШЕННІ ПРОБЛЕМ, ЯКІ ПІДРИВАЮТЬ СУСПІЛЬНУ ДОВІРУ ДО ВЛАДИ, І САМЕ ТОМУ ВАЖЛИВО ЗАБЕЗПЕЧИТИ ЇМ НАДІЙНИЙ ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ, ЩОБ СТИМУЛЮВАТИ ЇХНЮ УЧАСТЬ БЕЗ СТРАХУ ПЕРЕД НАСЛІДКАМИ. НАЛЕЖНЕ ВПРОВАДЖЕННЯ НОРМ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ» В ЧАСТИНІ ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ Є, ТАКИМ ЧИНОМ, ВИРІШАЛЬНИМ ДЛЯ ФОРМУВАННЯ КУЛЬТУРИ, В ЯКІЙ ЛЮДИ ВІДЧУВАЮТЬ ВПЕВНЕНІСТЬ У ТОМУ, ЩО МОЖУТЬ ПОВІДОМЛЯТИ ПРО ЗЛОВЖИВАННЯ, ЩО В КІНЦЕВОМУ ПІДСУМКУ ЗМІЦНУЄ ДОБРОЧЕСНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ ІНСТИТУЦІЙ УКРАЇНИ.

Закон України «Про запобігання корупції», який передбачає захист для викривачів, поширюється на широкий спектр державних органів, включаючи органи державної влади, і місцевого самоврядування, органи виконавчої влади, судову систему, правоохоронні органи тощо. Серед цього переліку варто виділити міністерства та їхні підвідомчі установи, підприємства і організації, які є особливо важливою сферою для ефективної імплементації будь-якого закону або політики в державі. Оскільки міністерства є основними державними органами, відповідальними за реалізацію політики та програм Уряду, їхня діяльність у контексті дотримання цього Закону має значний вплив на загальну доброчесність і підзвітність публічного сектору. Міністерства задають «тон згори» та встановлюють ритм для всієї антикорупційної роботи підвідомчих установ і організацій, які також зобов'язані виконувати антикорупційне законодавство, зокрема норми щодо захисту викривачів. Забезпечення надійного захисту викривачів у міністерствах та їхніх підвідомчих органах є необхідним, оскільки ці інституції володіють значною владою і впливом, а неправомірні дії чи зловживання в їх межах можуть мати далекосяжні наслідки для громадян, яких вони обслуговують.

Ефективна імплементація Закону про захист викривачів міністерствами в Україні є важливою складовою зусиль країни в боротьбі з корупцією, сприянні прозорості та зміцненні довіри громадян до державних інституцій. Відтак, важливо оцінити впроваджен-

ня закону про захист викривачів міністерствами в Україні та визначити напрями для його вдосконалення, що дозволить посилити захист і підтримку викривачів, а також підвищити загальну підзвітність та доброчесність публічного сектору. Метою цього моніторингового звіту є оцінити стан імплементації окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» в частині захисту викривачів корупції ключовими центральними органами виконавчої влади – міністерствами. Всього, нами було досліджено 19 міністерств:

1. Міністерство внутрішніх справ України (МВС)
2. Міністерство енергетики України (Міненерго)
3. Міністерство закордонних справ України (МЗС)
4. Міністерство розвитку громад та територій України (Мінінфраструктури)
5. Міністерство культури та стратегічних комунікацій України (МКСК)
6. Міністерство оборони України (Міноборони)
7. Міністерство освіти і науки України (МОН)
8. Міністерство охорони здоров'я України (МОЗ)
9. Міністерство економіки України (Мінекономіки)
10. Міністерство соціальної політики України (Мінсоцполітики)
11. Міністерство у справах ветеранів України (Мінвет)
12. Міністерство цифрової трансформації України (Мінцифри)
13. Міністерство фінансів України (Мінфін)
14. Міністерство юстиції України (Мін'юст)
15. Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України (Мінреінтеграції)
16. Міністерство молоді та спорту України (Мінмолодьспорт)
17. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України (Мінекології)
18. Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України (Мінстратегпром)
19. Міністерство аграрної політики та продовольства України (Мінагрополітики)

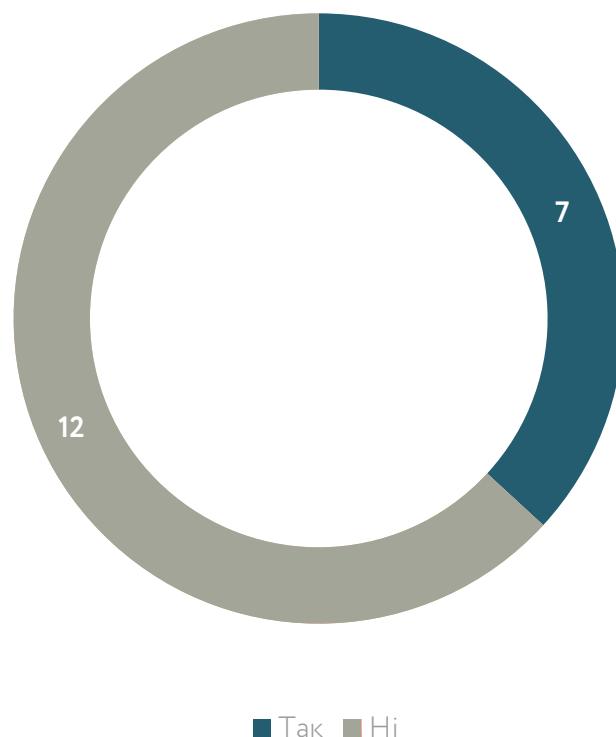
Оцінка імплементації окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» в частині захисту викривачів корупції відбувалась на підставі наступних критеріїв:

1. Наявність Порядку розгляду повідомлень, що надходять від викривачів (0 = положення відсутнє; 1 = положення наявне);
2. Порядок розгляду повідомлень, що надходять від викривачів відповідає законодавчим положенням щодо розгляду повідомлень викривачів (0 = ні; 1 = так)
3. Наявність Порядку розслідування випадків порушення прав викривачів (0 = положення відсутнє; 1 = положення наявне);
4. Наявність Положення про впровадження механізмів заохочення викривачів та формування культури повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» (0 = положення відсутнє; 1 = положення наявне);
5. Положення опубліковані на офіційному веб-сайті Міністерства (0 = ні; 1 = так)
6. Наявність створених внутрішніх каналів повідомлення (0 = канали відсутні; 0.5 = є окремі створені канали (лише електронна пошта, або лише поштова скринька, або лише телефонна гаряча лінія, або лише особистий прийом); 1 = Міністерство підключено до Єдиного порталу повідомлень викривачів або наявні окремі внутрішні канали повідомлення (електронна пошта + поштова скринька + телефонна гаряча лінія + особистий прийом);
7. Викривачам забезпечується анонімність при подачі повідомлень (0 = ні; 1 = так);
8. Уповноваженим підрозділом (особою) Міністерства в 2023-2024 роках проводились заходи з підвищення обізнаності співробітників Міністерства щодо захисту викривачів, особливостей подачі та розгляду повідомлень, про механізми захисту викривачів (0 = ні; 1 = так).

КРИТЕРІЇ ОЦІНЮВАЛИСЬ ЗА ДОПОМОГОЮ ЗАПИТІВ НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ ДО КОЖНОГО З 19 МІНІСТЕРСТВО, А ТАКОЖ КОНТЕНТ-АНАЛІЗУ ІНФОРМАЦІЇ, ЩО МІСТИТЬСЯ НА ОФІЦІЙНИХ ВЕБ-САЙТАХ МІНІСТЕРСТВ.

ВИКОНАННЯ МІНІСТЕРСТВАМИ ПОЛОЖЕНЬ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ЩОДО ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ: ОЦІНКА КРИТЕРІЇВ

КРИТЕРІЙ 1. НАЯВНІСТЬ ПОРЯДКУ РОЗГЛЯДУ ПОВІДОМЛЕНЬ, ЩО НАДХОДЯТЬ ВІД ВИКРИВАЧІВ



Згідно з проведеним аналізом, лише 7 міністерств – МОН, Мінреінтеграції, Мінсоцполітики, Мінфін, Мінстратегпром, Мін'юст і Мінмолодьспорт – мають затверджені положення, порядки або інструкції щодо розгляду повідомлень від викривачів. Це свідчить про певну зрілість цих організацій у питаннях роботи з викривачами і відображає їх готовність забезпечити ефективну внутрішню комунікацію та дотримання прав викривачів.

Наявність таких процедур має кілька важливих наслідків. По-перше, це відповідає міжнародним стандартам захисту викривачів, зокрема міжнародним стандартам (ISO 37002), або стандартам встановленим Директивою ЄС 2019/1937, які є важливою частиною процесу наближення України до європейських норм і регуляцій. По-друге, це викликає довіру серед працівників, які можуть зіткнутися з неправомірними діями на робочому місці.

Впровадження ефективної процедури розгляду повідомлень викривачів дає працівникам відчуття захищеності та впевненості в тому, що їхні повідомлення будуть розглянуті належним чином і конфіденційно. Це може призвести до збільшення кількості повідомлень про порушення, оскільки працівники перестають боятися переслідувань або репресій. Більше того, таке середовище може сприяти виявленню порушень на ранніх етапах, що дозволяє мінімізувати ризики для організації і запобігати потенційним кризовим ситуаціям.

Наявність чітких процедур для розгляду повідомлень викривачів значно підвищує рівень прозорості та підзвітності в організації. Викривачі отримують чітке уявлення про те, як їхні повідомлення будуть опрацьовані та які конкретні кроки вживатиме організація для розслідування повідомлених порушень. Це створює відчуття справедливості та забезпечує передбачуваність дій з боку керівництва. Більше того, коли викривачі бачать, що процедура є прозорою і підзвітною, це підвищує їхню довіру до організації та сприяє формуванню культури відкритості. Організація таким чином показує, що не лише реагує на порушення, але й робить це в чітко визначеній та підзвітній правовій площині. У підсумку, наявність процедури зменшує можливість приховування проблем та зловживань всередині організації, що також зміцнює її репутацію серед працівників та зовнішніх стейкхолдерів.

Водночас, проблемою залишається те, що 13 міністерств досі не мають затверджених положень або порядків щодо розгляду повідомлень викривачів. Це серйозний недолік, який може негативно впливати на ефективність боротьби з порушеннями та корупцією в державному секторі. Відсутність таких процедур призводить до того, що викривачі не будуть обізнані про те, як їхні повідомлення будуть розглядатися конкретним Міністерством, що знижує їхню готовність повідомляти про порушення.

Деякі міністерства аргументують свою позицію тим, що відповідні процедури вже викладені в положеннях Закону України «Про запобігання корупції», де міститься порядок розгляду повідомлень. Проте, наявність загального закону не замінює необхідність розробки і затвердження конкретних внутрішніх положень, які адаптовані до специфіки кожного органу. Без чіткої внутрішньої регламентації процесів розгляду повідомлень викривачів ці міністерства втрачають можливість підвищити ефективність своєї діяльності, підзвітність та довіру до них з боку співробітників. Крім того, відсутність внутрішніх правил може стати джерелом конфліктів, неправильного тлумачення законодавства та непрозорості в процесі розгляду повідомлень.

Ще однією проблемою може стати формат затвердження відповідних порядків: у більшості такі положення закріплені наказом відповідного міністерства,

у той час як у Мін'юсті відповідний порядок розгляду був схвалений на оперативній нараді Відділу з питань запобігання та виявлення корупції Міністерства. Відсутність формального підходу у затвердженні відповідних порядків, на жаль, також може негативно вплинути на мотивацію потенційних викривачів, через відсутність офіційно затверджених порядків розгляду повідомлень.

КРИТЕРІЙ 2. ПОРЯДОК РОЗГЛЯДУ ПОВІДОМЛЕНЬ, ЩО НАДХОДЯТЬ ВІД ВИКРИВАЧІВ ВІДПОВІДАЄ ЗАКОНОДАВЧИМ ПОЛОЖЕННЯМ ЩОДО РОЗГЛЯДУ ПОВІДОМЛЕНЬ ВИКРИВАЧІВ



У всіх міністерствах, де затверджені відповідні положення, вони відповідають чинному законодавству України щодо розгляду повідомлень викривачів. Ці положення передбачають чіткі та структуровані процедури, які визначають підстави для прийняття або неприйняття повідомлень, строки та терміни їх перевірки, а також відповідальних суб'єктів, які здійснюють перевірку інформації. Така відповідність законодавчим нормам забезпечує правову основу для захисту викривачів і підвищує ефективність роботи міністерств у сфері боротьби з порушеннями та корупцією.

КРИТЕРІЙ 3. НАЯВНІСТЬ ПОРЯДКУ РОЗСЛІДУВАННЯ ВИПАДКІВ ПОРУШЕННЯ ПРАВ ВИКРИВАЧІВ



На жаль, жодне з міністерств не має затвердженого порядку розслідування випадків порушення прав викривачів. Важливість таких процедур не можна недооцінювати, оскільки вони забезпечують захист працівників, які повідомляють про порушення, і захищають їх від можливих репресій. Захист викривачів має сприяти відкритому та прозорому функціонуванню.

нуванню будь-якої організації, забезпечуючи справедливість і посилюючи захист для тих, хто повідомляє про неправомірні дії або співпрацює з відповідними органами.

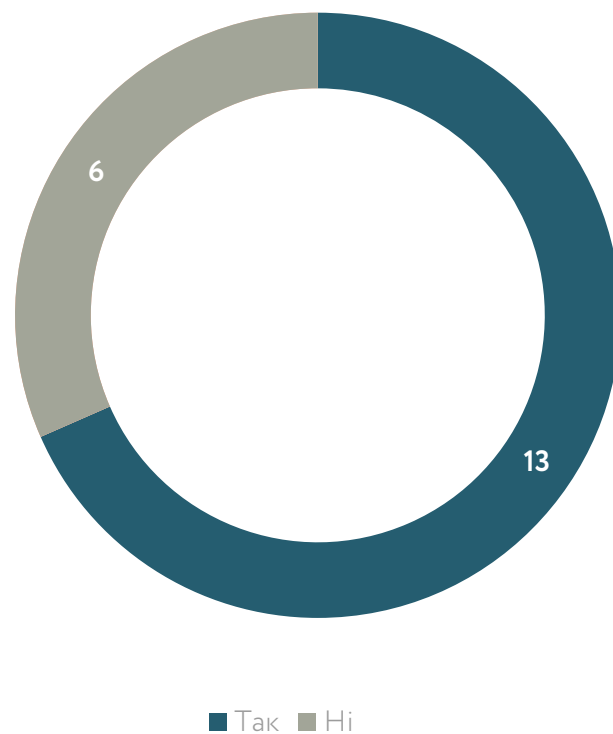
Репресії проти викривачів можуть завдати шкоди не тільки окремим працівникам, але й негативно вплинути на загальний моральний стан колективу. Репресії можуть проявлятися у прихованих формах, наприклад, у виключенні співробітників із важливих нарад, що ускладнює їхнє виявлення. Найкращий спосіб боротьби з переслідуванням – це запобігання йому, і саме для цього необхідно, щоб викривачі чітко розуміли, що таке переслідування, і як його розпізнавати, щоб уникати і припиняти його.

На жаль, більшість викривачів стикаються з різними формами репресій після того, як вони викривають порушення. Це може бути як пряме звільнення, так і примусовий перевід, зниження зарплати, соціальна ізоляція тощо. Тому відсутність процедур для розслідування випадків порушення прав викривачів у міністерствах є серйозною прогалиною, яка може призвести до серйозних наслідків для викривачів та ефективності виявлення порушень загалом.

На жаль, жодне з міністерств не затвердило окремий порядок розслідування порушень прав викривачів. Основним аргументом для неприйняття такого порядку є положення чинного законодавства. Зокрема, постановою Кабінету Міністрів України № 950 від 13.06.2000 визначено порядок проведення службового розслідування стосовно осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції». Згідно з цією постановою, службове розслідування може бути ініційоване у випадку внесення подання спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції або припису НАЗК. Метою такого розслідування є виявлення причин та умов, які сприяли вчиненню корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, або невиконання вимог закону.

Тому міністерства, посилаючись на загальне законодавче регулювання, не розробляють окремі внутрішні процедури, що може вважатися недостатнім для належного захисту викривачів у конкретних випадках.

КРИТЕРІЙ 4. НАЯВНІСТЬ ПОЛОЖЕННЯ ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ЗАОХОЧЕННЯ ВИКРИВАЧІВ ТА ФОРМУВАННЯ КУЛЬТУРИ ПОВІДОМЛЕННЯ ПРО МОЖЛИВІ ФАКТИ КОРУПЦІЙНИХ АБО ПОВ'ЯЗАНИХ З КОРУПЦІЄЮ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ІНШИХ ПОРУШЕНЬ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ»



Одним із ключових елементів ефективного захисту викривачів є впровадження в організації культури заохочення повідомлень про порушення. Згідно з міжнародним досвідом, створення чітких механізмів заохочення та підтримки викривачів дозволяє підвищити рівень довіри працівників до внутрішніх механізмів організації. Це, в свою чергу, допомагає уникнути ситуацій, коли порушення замовчуються через страх репресій або недовіру до системи.

Ключовими аспектами такої політики є:

- ▶ Запровадження прозорих механізмів внутрішньої звітності: працівники повинні знати, як і куди повідомляти про порушення, а також бути впевненими, що їхні повідомлення будуть належним чином розглянуті та не призведуть до негативних наслідків для них особисто. Важливо також мати незалежний канал для подачі таких повідомлень, що забезпечить конфіденційність та об'єктивність процесу розгляду
- ▶ Формування культури підтримки викривачів на всіх рівнях організації: дослідження показують, що ефективність впровадження

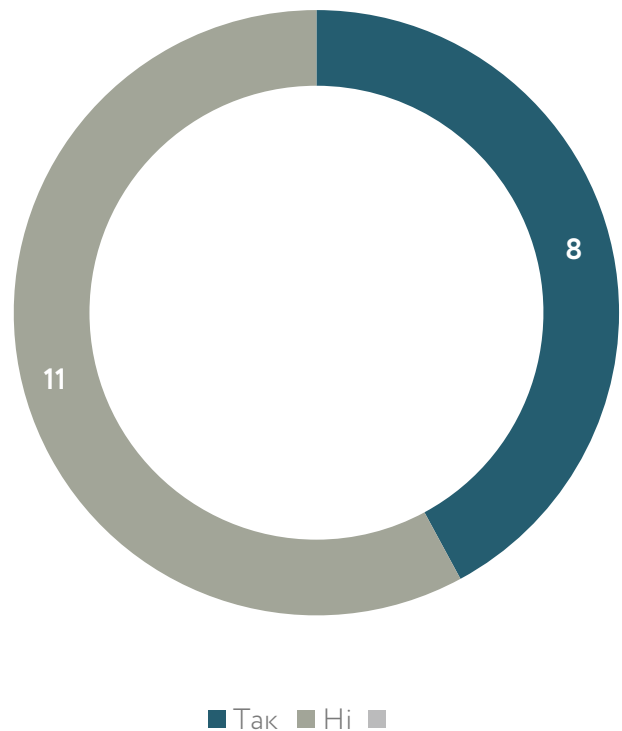
механізмів заохочення залежить від підтримки з боку керівництва. Якщо працівники відчувають, що керівництво активно заохочує викриття порушень і підтримує їх у цьому, рівень звітності зростає¹. Тобто, політика має передбачати впровадження механізмів матеріального та/або морального заохочення;

- ▶ Навчання і комунікація: організації повинні забезпечити, щоб працівники були обізнані про свої права, можливості повідомляти про порушення, та гарантії захисту від репресій. Тренінги та регулярна комунікація важливі для забезпечення того, що співробітники знають, як діяти в разі викриття порушень.

Таким чином, наявність політики заохочення викривачів не лише підвищує прозорість і підзвітність, але й допомагає вчасно ідентифікувати та усувати порушення, зменшуючи ризики для організації та сприяючи її довгостроковій стійкості.

Більшість міністерств затвердила відповідні положення, які визначають ключові терміни та обсяг дії таких положень. Крім того, у положеннях пояснюється мета заохочення повідомлень, наголошуючи на моральному стимулюванні та фінансовій винагороді; детально описуються організаційні засади процедур обробки повідомлень та відповідальність за їх розгляд, а також права та гарантії захисту викривачів. Окремий розділ таких положень присвячений механізмам самооцінки ефективності впроваджених заходів, які оцінюються за кількістю навчань і повідомлень про правопорушення.

КРИТЕРІЙ 5. ПОЛОЖЕННЯ ОПУБЛІКОВАНІ НА ОФІЦІЙНОМУ ВЕБ- САЙТІ МІНІСТЕРСТВА



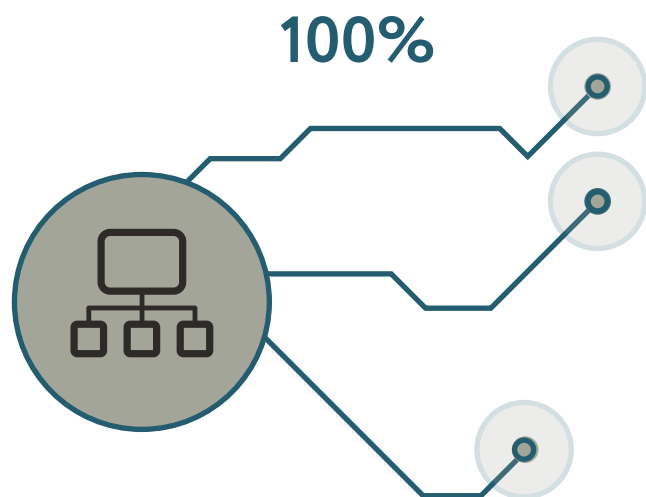
Прозорість і доступність інформації є важливою складовою для кожної організації, особливо у контексті викривачів. Опублікування політик на офіційних веб-сайтах дозволяє викривачам отримати необхідну інформацію без необхідності звертатися безпосередньо до відділів кадрів чи інших структур, що забезпечує збереження їхньої анонімності та конфіденційності. Це також сприяє мінімізації ризиків для викривачів і знижує бар'єри для подання повідомлень про порушення. Публікація політик на сайті гарантує, що всі зацікавлені сторони, включно з громадянами та працівниками, можуть легко знайти інформацію про механізми захисту викривачів. Це особливо важливо для викривачів, які прагнуть зберегти свою анонімність і не вступати у прямий контакт із офіційними особами, коли шукають інформацію. Крім того, наявність такої інформації в публічному доступі є важливим кроком до формування довіри до державних органів, адже організації, які відкрито публікують свої внутрішні політики, демонструють свою прихильність до прозорості та підзвітності.

Лише 8 міністерств забезпечили оприлюднення своїх політик на офіційних веб-сайтах, що дозволяє працівникам і громадянам ознайомитися з ними в зручний спосіб. Це полегшує доступ до інформації, особливо для викривачів, які можуть уникати прямих контактів з посадовими особами міністерства, такими як уповноважений чи відділ кадрів. Водночас деякі міністерства публікують лише окремі політики, ігноруючи необхідність публікації всіх затверджених

¹ <https://blog.complylog.com/compliance/how-to-encourage-whistleblowing>

нормативних документів. Це створює прогалини в прозорості, адже часткова інформація не дає повної картини щодо механізмів захисту прав викривачів і, найголовніше, не надає усієї повноти інформації для самих викривачів, які потенційно будуть шукати інформацію на офіційних веб-сайтах.

КРИТЕРІЙ 6. НАЯВНІСТЬ СТВОРЕНИХ ВНУТРІШНІХ КАНАЛІВ ПОВІДОМЛЕННЯ



Всі міністерства України підключені до Єдиного порталу повідомлень викривачів, який є внутрішнім каналом для подачі інформації про корупцію. Однак важливо, щоб міністерства забезпечували додаткові внутрішні канали для повідомлень, такі як електронна пошта, поштова скринька, особистий прийом або гаряча лінія. Це надає викривачам більшу свободу вибору, що сприяє підвищенню їхньої впевненості. Також це важливо в разі технічних несправностей Єдиного порталу, що дозволяє не переривати процес подачі повідомлень.

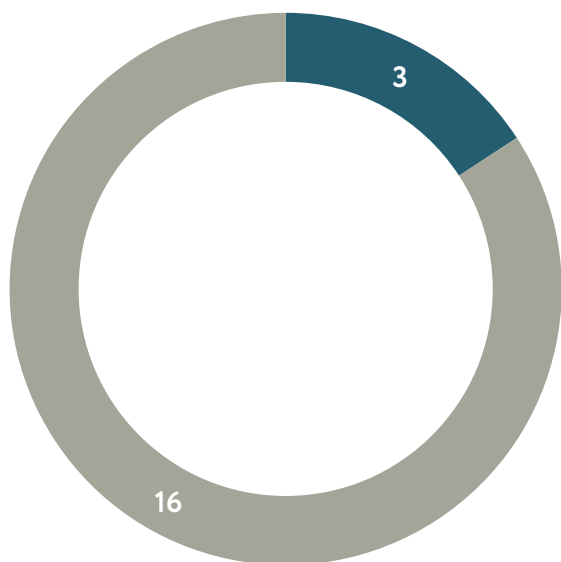
КРИТЕРІЙ 7. ВИКРИВАЧАМ ЗАБЕЗПЕЧУЄТЬСЯ АНОНІМНІСТЬ ПРИ ПОДАЧІ ПОВІДОМЛЕНЬ



Більшість міністерств в Україні, окрім як за допомогою Єдиного порталу повідомлень викривачів, також дозволяють анонімно повідомляти про порушення через інші створені ними канали повідомлень. Анонімність є важливим елементом процесу, оскільки вона допомагає зменшити страх перед репресіями та підвищує готовність викривачів повідомляти про порушення. Дослідження показують, що багато викривачів надають перевагу анонімним каналам, а значна частина з них згодом вирішує розкрити свою особу під час розслідування, оскільки довіра до процесу зростає^{2 3 4 5 6}. Це свідчить про те, що надійні та безпечні механізми анонімних повідомлень, а також чітка та всеосяжна політика захисту викривачів є важливими для заохочення людей повідомляти про неправомірну поведінку або правопорушення. Впровадження цих заходів може мати значні переваги для самих організацій, зменшуючи ризики неотримання важливої інформації через страх викривачів перед помстою, що в іншому випадку може призвести до невиявлених проблем, які можуть розростися і завдати більшої шкоди. Надаючи викривачам безпечний і конфіденційний шлях для викриття, організації можуть проактивно вирішувати проблеми і зміцнювати своє загальне управління та підзвітність.

- 2 Apaza, C R., & Chang, Y. (2011, April 1). What Makes Whistleblowing Effective. Taylor & Francis, 13(2), 113-130. <https://doi.org/10.2753/pin1099-9922130202>
- 3 Chang, Y., Wilding, M., & Shin, M C. (2017, May 1). Determinants of Whistleblowing Intention: Evidence from the South Korean Government. Taylor & Francis, 40(4), 676-700. <https://doi.org/10.1080/15309576.2017.1318761>
- 4 Greenwood, C A. (2015, August 1). Whistleblowing in the Fortune 1000: What practitioners told us about wrongdoing in corporations in a pilot study. Elsevier BV, 41(4), 490-500. <https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2015.07.005>
- 5 Nyrrerød, T., & Spagnolo, G. (2019, July 2). Myths and numbers on whistleblower rewards. Wiley, 15(1), 82-97. <https://doi.org/10.1111/rego.12267>
- 6 Wiley, H L H M H J. (n.d). Whistle-Blowing in the Digital Era: Motives, Issues and Recommendations. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/ntwe.12139>

КРИТЕРІЙ 8. УПОВНОВАЖЕНИМ ПІДРОЗДІЛОМ (ОСОБОЮ) МІНІСТЕРСТВА В 2023-2024 РОКАХ ПРОВОДИЛИСЬ ЗАХОДИ З ПІДВИЩЕННЯ ОБІЗНАНОСТІ СПІВРОБІТНИКІВ МІНІСТЕРСТВА ЩОДО ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ, ОСОБЛИВОСТЕЙ ПОДАЧІ ТА РОЗГЛЯДУ ПОВІДОМЛЕНЬ, ПРО МЕХАНІЗМИ ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ



■ Так ■ Ні

чанню організації можуть подолати існуючу культуру неповаги до викривачів, а також допомогти своїм працівникам подолати страх перед повідомленням, надавши їм знання про механізми та гарантії захисту викривачів. Надійні навчальні програми можуть розширити можливості співробітників повідомляти інформацію про правопорушення, що в кінцевому підсумку посилить зусилля міністерств у боротьбі з корупцією та сприятиме прозорості.

Відсутність прозорих і комплексних навчальних програм із захисту викривачів у міністерствах є значною перешкодою для ефективного виконання законодавства про захист викривачів. Без належного навчання працівники можуть не знати про свої права та наявні механізми повідомлення, а також не наважуватися надавати інформацію через побоювання помсти. Усунення цієї прогалини шляхом розробки та впровадження обов'язкових навчальних програм з питань захисту викривачів та процедур повідомлення має стати першочерговим пріоритетом для міністерств. Це допоможе створити більш сприятливе середовище для викривачів, заохотити повідомлення про неправомірні дії та, зрештою, зміцнити загальну доброчесність і підзвітність публічного сектору в Україні.

Доброю практикою є оприлюднення на офіційному веб-сайті організації затвердженої Антикорупційної програми, плану її реалізації, а також плану навчання персоналу з питань запобігання та протидії корупції. Така прозорість допомагає продемонструвати відданість організації принципам підзвітності та доброчесності.

Досліджуючи офіційні веб-сайти міністерств, ми виявили, що, по-перше, лише кілька міністерств публікують план навчання персоналу з питань запобігання та протидії корупції, а по-друге, лише три з дев'ятнадцяти міністерств проводять навчання персоналу з питань захисту викривачів та повідомлень про корупцію. Така відсутність видимих навчальних ініціатив викликає занепокоєння, оскільки це свідчить про те, що міністерства, можливо, не готують своїх співробітників належним чином до виявлення та реагування на можливі порушення.

Звичайно, можуть бути випадки, коли таке навчання проводиться, незважаючи на відсутність плану навчання на офіційному веб-сайті або відсутність таких тем у самому плані. Однак ця тенденція також викликає занепокоєння, оскільки одним із ключових способів заохочення та розвитку культури викривання є навчання працівників. Завдяки внутрішньому нав-

ВИСНОВКИ

Дослідження імплементації законодавства про захист викривачів українськими міністерствами виявило кілька важливих тенденцій та проблем. По-перше, лише шість міністерств затвердили положення про порядок прийняття та розгляду повідомлень викривачів, що свідчить про певний прогрес у сфері захисту викривачів. Однак це також свідчить про значний брак внутрішніх процедур у більшості міністерств, що негативно впливає на загальну ефективність боротьби з корупцією. Така нерівномірність імплементації закону в різних державних установах свідчить про необхідність подальшої роботи для забезпечення послідовного та ефективного застосування закону про захист викривачів у всьому державному секторі. Створення чіткої та всеосяжної політики щодо викривачів, проведення тренінгів для співробітників міністерств та просування культури підзвітності є важливими кроками для розширення прав і можливостей викривачів та зміцнення доброчесності державних установ в Україні.

По-друге, хоча всі затверджені нормативно-правові акти відповідають вимогам чинного законодавства, жодне міністерство не створило спеціальних процедур для розслідування та реагування на порушення прав викривачів. Це серйозна прогалина, оскільки без належних механізмів розслідування та відшкодування збитків репресії проти викривачів можуть залишитися непоміченими та не вирішеними, що матиме серйозні наслідки як для викривачів, які зазнають помсти, так і для організації в цілому, яка може не реагувати на неправомірну поведінку або правопорушення, які могли б бути виявлені завдяки ефективному захисту викривачів.

Крім того, хоча деякі міністерства затвердили механізми заохочення викривачів, лише половина з них опублікували відповідні положення на своїх офіційних веб-сайтах. Такий обмежений доступ до інформації означає, що багато працівників, які можуть звернутися за підтримкою або механізмами захисту, не знають про наявні шляхи повідомлення про неправомірну поведінку або правопорушення. Вичерпна публікація на веб-сайтах міністерств політики щодо викривачів, процедур звітування та заходів захисту є важливим кроком для забезпечення прозорості та зміцнення довіри серед потенційних викривачів. Забезпечення вільного доступу до цієї інформації дає працівникам можливість повідомляти інформацію, яка може виявити та вирішити проблеми в державному секторі, посилюючи загальну підзвітність та доброчесність.

Ще одним критичним недоліком, виявленим у дослідженні, є відсутність належної підготовки співробітників міністерств щодо захисту викривачів. Лише три з дев'ятнадцяти опитаних міністерств проводять таке навчання, що свідчить про те, що більшість пра-

цівників недостатньо поінформовані про свої права та можливості як викривачів. Відсутність комплексного навчання є значною перешкодою, оскільки вона не сприяє розвитку культури викривання в державних установах і залишає багатьох працівників непоінформованими про наявні механізми повідомлення та заходи захисту, якими вони можуть скористатися. Забезпечення комплексного та послідовного навчання всіх співробітників міністерств щодо прав викривачів, процедур повідомлення та політики захисту є важливим кроком для розширення можливостей викривачів, заохочення повідомлень про неправомірну поведінку або правопорушення і, зрештою, зміцнення загальної доброчесності, підзвітності та прозорості публічного сектору в Україні.

Результати дослідження свідчать про те, що, незважаючи на наявність правової бази для захисту викривачів в Україні, її фактична реалізація міністерствами залишається нерівномірною та неповною. Незважаючи на існування законодавчої бази, реалізація заходів із захисту викривачів суттєво відрізняється між міністерствами, причому деякі з них створили надійні внутрішні механізми та політику звітності, тоді як інші відстають у цьому питанні. Для покращення ситуації та забезпечення послідовного та ефективного виконання Закону про захист викривачів у всіх міністерствах необхідно запровадити обов'язкові навчальні програми для працівників міністерств щодо прав викривачів, процедур звітування та заходів захисту. Крім того, міністерства повинні вдосконалити свої внутрішні механізми розгляду повідомлень викривачів та забезпечити публічну доступність цих політик і процедур. Такий комплексний підхід допоможе створити більш прозоре, безпечне та сприятливе середовище для викривачів, що в кінцевому підсумку підвищить рівень підзвітності та доброчесності в публічному секторі України.

РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ПОКРАЩЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА В СФЕРІ ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ

Цей бриф підготовлений з метою надання рекомендацій щодо вдосконалення законодавства України в сфері захисту викривачів. Метою документа є сприяння розвитку правової та інституційної бази для забезпечення надійного захисту осіб, які повідомляють про корупційні правопорушення та іншу суспільно необхідну інформацію, відповідно до міжнародних стандартів і найкращих практик. Запропоновані рекомендації базуються на висновках і результатах проведених досліджень аналітичним центром за підтримки Міжнародного фонду Відродження, а також на основі результатів дискусій і обговорень, що тривали під час Четвертої щорічної

конференції “Викривачі корупції в Україні: успіхи та виклики”, яка відбулася 10 липня 2024 року. Ці рекомендації спрямовані на вдосконалення існуючого правового регулювання, що дозволить забезпечити захист викривачів від репресій, підвищити прозорість та підзвітність у сфері боротьби з корупцією, а також створити сприятливі умови для виявлення правопорушень на всіх рівнях державного управління та безпеки.

1. КОРОТКОСТРОКОВА ПЕРСПЕКТИВА (10-12 МІСЯЦІВ)

► 1.1. Верховній Раді України

- 1.1.1. Внести зміни до Закону України «Про запобігання корупції»:
 - 1.1.1.1. Передбачити, що повідомлення через Портал є лише одним із способів повідомлення через внутрішній канал, який має необхідні технічні гарантії захисту анонімності та конфіденційності. Обґрунтування: з метою усунення колізій щодо розуміння терміна «внутрішній канал повідомлення» варто чітко визначити в законі, що повідомлення, направлені (у тому числі анонімно) у паперовій або електронній формі чи зроблені на особистому прийомі, через спеціальну телефонну лінію або в інший технічний спосіб, також вважаються такими, що були подані через внутрішні канали.
 - 1.1.1.2. Внести зміни щодо визначення терміна «регулярні канали повідомлення», зокрема передбачити, що регулярні канали – це повідомлення інформації викривачем не лише органам прокуратури, Національній поліції, Національному антикорупційному бюро України, Державному бюро розслідувань, Національному агентству з питань запобігання корупції, а й Антимонопольному комітету, комітетам і тимчасовим слідчим комісіям Верховної Ради України та іншим контрольно-наглядовим державним органам України. Обґрунтування: Міжнародна практика захисту викривачів корупції передбачає широкий доступ до каналів повідомлення, що включають не лише внутрішні органи, а й зовнішні наглядові органи, такі як парламентські комітети, антимонопольні установи, та інші контрольні органи. Це підхід, який вже давно закріплений у міжнародних стандартах, включаючи Директиву (ЄС) 2019/1937 «Про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу», яка прямо рекомендує державам-членам забезпечити широке охоплення органів, до яких викривачі можуть звертатися. Міжнародні стандарти та приклади практик показують, що обмеження викривачів виключно до певних правоохоронних

органів звужує можливість ефективного повідомлення про порушення і створює додаткові ризики для викривачів. Наприклад, згідно з рекомендаціями Трансперенсі Інтернешнл і Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD), успішне викривання передбачає можливість для викривачів повідомляти інформацію не лише через прямі правоохоронні органи, але й до інших відповідних наглядових інституцій, зокрема до парламентських органів та спеціалізованих агентств, які можуть мати конкретну юрисдикцію над певними видами порушень (наприклад, економічні, регуляторні, монопольні порушення). Досвід країн Європейського Союзу свідчить про ефективність створення таких багатоцільових каналів повідомлення. У таких країнах, як Франція та Нідерланди, викривачі мають право звертатися до незалежних органів або спеціальних наглядових установ, що дозволяє підвищити рівень захисту викривачів та зменшити ризики репресій. OECD також рекомендує, щоб держава створювала умови для анонімного або конфіденційного повідомлення про порушення через різні канали, включно з незалежними органами. Це сприяє тому, що викривачі відчувають більшу довіру до системи, маючи можливість звернутися до різних інстанцій. У контексті України, чинне законодавство передбачає надто обмежений перелік органів для викривачів, що фактично обмежує можливості для викриття порушень. Важливо розширити визначення «регулярних каналів повідомлення» для того, щоб викривачі мали право звертатися до будь-якого контрольно-наглядового органу, зокрема Антимонопольного комітету, комітетів Верховної Ради та інших наглядових структур. Такий підхід відповідає міжнародним стандартам та збільшує ефективність системи викриття корупції. Важливо наголосити, що саме такий підхід було втілено у ухваленому в 2019 р. законі 1010 “

Таким чином, розширення визначення терміна «регулярні канали повідомлення» дозволить забезпечити ширший доступ до органів, які можуть ефективно реагувати на повідомлення викривачів. Це також сприятиме підвищенню прозорості та підзвітності, оскільки викривачі матимуть більше можливостей повідомити про порушення в безпечний спосіб.

► 1.2. Національному агентству з питань запобігання корупції

- Внести зміни до Роз'яснення НАЗК від 12.06.2023 № 2 «Щодо правового статусу викривача» стосовно тлумачення положення закону про умови набуття особою прав і гарантій викривача, зокрема змінити правову позицію НАЗК, що особа набуває прав викри-

вача лише у разі, якщо вона повідомила про можливі факти вчинення корупційного кримінального правопорушення та/або кримінального правопорушення, пов'язаного з корупцією, та орган досудового розслідування за результатом повідомлення вніс відомості до ЄРДР саме про корупційне правопорушення.

Обґрунтування: необхідно усунути прив'язку набуття прав викривача до правової кваліфікації повідомленої інформації та захистити викривачів незалежно від правової кваліфікації їхнього повідомлення.

2. СЕРЕДНЬОСТРОКОВА ПЕРСПЕКТИВА (1-2 РОКИ)

▶ 2.1. Верховній Раді України

- 2.1.1. Внести зміни, які б розширили визначення викривача та надали правові гарантії не лише у разі кваліфікації повідомлення як такого, що містить інформацію про корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення. Одним із можливих варіантів вирішення цього питання може бути внесення до закону змін, які б розширили визначення викривача на ті випадки, коли особа надала інформацію про порушення, яке може становити загрозу громадському інтересу, але не пов'язане з корупцією. Обґрунтування: розширення гарантій для викривачів дозволить захистити їхні права в будь-яких ситуаціях, які стосуються порушень громадських інтересів, не лише корупції, відповідно до Директиви ЄС 2019/1937.

- 2.1.2. Передбачити на рівні закону порядок та умови повідомлення про можливі факти корупційних правопорушень, якщо така інформація є державною/розвідувальною таємницею. Обґрунтування: створення механізмів повідомлення корупційних правопорушень у сфері національної безпеки й оборони забезпечить підзвітність відповідних органів та відповідність міжнародним стандартам.

- ▶ 2.2. Національному агентству з питань запобігання корупції

- ▶ 2.2.1. Чітко окреслити передбачені п. 5 розділу I Порядку ведення Порталу повноваження Агентства щодо використання даних Порталу з метою перевірки дотримання законодавства з питань захисту викривачів, організації роботи із запобігання і виявлення корупції, здійснення моніторингу виконання закону у сфері захисту викривачів тощо. Обґрунтування: це зменшить дискреційні повноваження НАЗК та підвищить рівень прозорості і підзвітності.

- ▶ 2.2.2. У підзаконних нормативних актах, зокрема в Порядку ведення Порталу, визначити механізми виявлення порушень, які слугують підставами для самостійного відключення Агентством авторизованого користувача від Порталу. Обґрунтування: це підвищить підзвітність дій НАЗК та створить більш прозорий і послідовний підхід до захисту викривачів.



ДОДАТОК 1

Назва Міністерства \ Критерій	1 критерій	2 критерій	3 критерій	4 критерій	5 критерій	6 критерій
Міністерство внутрішніх справ України (МВС)	0	0	0	1	1	1
Міністерство енергетики України (Міненерго)	0	0	0	0	0	1
Міністерство закордонних справ України (МЗС)	0	0	0	1	1	1
Міністерство розвитку громад та територій України (Мінінфраструктури)	0	0	0	0	0	1
Міністерство культури та стратегічних комунікацій України (МКСК)	0	0	0	0	0	1
Міністерство оборони України (Міноборони)	0	0	0	0	0	1
Міністерство освіти і науки України (МОН)	1	1	0	1	0	1
Міністерство охорони здоров'я України (МОЗ)	0	0	0	0	0	1
Міністерство економіки України (Мінекономіки)	0	0	0	1	1	1
Міністерство соціальної політики України (Мінсоцполітики)	1	1	0	1	1	1
Міністерство у справах ветеранів України (Мінвет)	0	0	0	1	1	1
Міністерство цифрової трансформації України (Мінцифри)	0	0	0	1	1	1
Міністерство фінансів України (Мінфін)	1	1	0	1	1	1
Міністерство юстиції України (Мін'юст)	1	1	0	1	0	1
Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України (Мінреінтеграції)	1	1	0	1	0	1
Міністерство молоді та спорту України (Мінмолодьспорт)	1	1	0	0	1	1
Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України (Мінекології)	0	0	0	1	0	1
Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України (Мінстратегпром)	1	1	0	1	0	1
Міністерство аграрної політики та продовольства України (Мінагрополітики)	0	0	0	1	0	1

Назва Міністерства \ Критерій	7 критерій	8 критерій	Відповідь на запит	Підключено до Єдиного порталу
Міністерство внутрішніх справ України (МВС)	1	0	Ні	+
Міністерство енергетики України (Міненерго)	0	0	Ні	+
Міністерство закордонних справ України (МЗС)	1	0	Так	+
Міністерство розвитку громад та територій України (Мінінфраструктури)	1	0	Так	+
Міністерство культури та стратегічних комунікацій України (МКСК)	1	0	Так	+
Міністерство оборони України (Міноборони)	1	0	Так	+
Міністерство освіти і науки України (МОН)	1	0	Так	+
Міністерство охорони здоров'я України (МОЗ)	0	1	Так	+
Міністерство економіки України (Мінекономіки)	1	1	Так	+
Міністерство соціальної політики України (Мінсоцполітики)	1	0	Ні	+
Міністерство у справах ветеранів України (Мінвет)	1	0	Так	+
Міністерство цифрової трансформації України (Мінцифри)	1	1	Ні	+
Міністерство фінансів України (Мінфін)	0	0	Ні	+
Міністерство юстиції України (Мін'юст)	1	0	Так	+
Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України (Мінреінтеграції)	1	0	Так	+
Міністерство молоді та спорту України (Мінмолодьспорт)	1	0	Так	+
Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України (Мінекології)	0	0	Так	+
Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України (Мінстратегпром)	1	0	Так	+
Міністерство аграрної політики та продовольства України (Мінагрополітики)	1	0	Так	+

ПОСИЛАННЯ НА АНАЛІТИЧНІ ДОКУМЕНТИ
У СФЕРІ ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ



Київ, 2024

ACREC

<https://acrec.org.ua>

