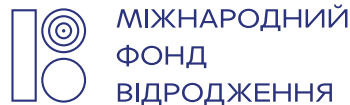




§§ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК КУЛЬТУРИ ВИКРИВАННЯ І УМОВ ДЛЯ ВИКРИТТЯ В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

РЕЗЮМЕ



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. — 8 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.

Останнім часом інститут викривання стає дедалі привабливішим для дослідників у більшості країн світу. Така увага зумовлена тим, що рівень ефективності викривання як способу виявлення та запобігання корупційним та іншим правопорушенням є доволі високим, а самі механізми довели свою ефективність.

Проте повідомлення про корупцію часто пов'язані з низкою серйозних ризиків для викривачів, серед яких загрози їхній кар'єрі, обмеження доступу до засобів для існування, загрози особистій безпеці тощо. Чутливість теми викривання та небезпечність його 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 збільшенню кількості повідомлень без відчуття небезпеки та ризиків з боку викривачів.



РЕЗЮМЕ

За останні роки захист прав викривачів став частиною законодавства десятків країн світу. Водночас, з огляду на міжнародний досвід, стає зрозуміло, що для формування ефективної культури викривання потрібна не лише цілісна законодавча база, а й практичне забезпечення впровадження належних механізмів, умов та практик на внутрішньому рівні – всередині як державних органів, так і неурядових організацій та комерційних компаній.

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

У цьому контексті було проаналізовано умови та чинники, які стали критеріями для збору даних у межах цього дослідження. Зокрема, було проаналізовано:

- ▶ 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 повідомлення 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.

Згідно з даними, наданими органами виконавчої влади у відповідь на запит, кількість повідомлень, які їм надходять, є доволі високою. Також певні органи досягли значних успіхів в інформуванні, надаючи роз'яснення та проводячи тренінги щодо викривання. Усі органи виконавчої влади або мають офіційно прийняті політики щодо обробки повідомлень та заохочення викривання, або перебувають на фінальних етапах їх розробки та затвердження.

Водночас є доволі багато проблемних питань. Серед них: 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 навіть повідомлення 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.

Успішному розвитку культури викривання перешкоджають два важливих чинники:

- ▶ 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).

ПЕРЕВАЖНА 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.

Утім, незважаючи на проблеми, простежується 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 зауважити, 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 згодом нейтралізувати за умови продовження методичної роботи з впровадження механізмів викривання на всіх рівнях державної влади та успішної роботи з реальними поточними кейсами викривачів.

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 вище керівництво прихильно ставиться до механізму викривання й повністю його підтримує (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.

З ОГЛЯДУ НА НАВЕДЕНІ ВИЩЕ РЕКОМЕНДАЦІЇ, МОЖНА 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, ПОТРЕБУЄ 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.

Взаємозв'язок культури викривання і умов для викриття



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