



Міністерство розвитку
громад та територій
України



From
the People of Japan



СТАН КУЛЬТУРИ ВИКРИВАННЯ

на державних підприємствах, які
входять до сфери управління
Міністерства розвитку громад та
територій України



Цей звіт підготовлено Міністерством розвитку громад та територій України за підтримки Програми розвитку ООН (ПРООН) в Україні та за фінансування уряду Японії. Думки, висновки або рекомендації, висловлені авторкою цієї публікації, не обов'язково відображають погляди ПРООН чи інших агенцій ООН.

ЕКСПЕРТ: Олена КАРПОВА, національна консультантка ПРООН в Україні з питань викривання та захисту викривачів

ДИЗАЙН: Катерина ПЕТРУСЬ

ЗМІСТ

▶	ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ ТА ВИЗНАЧЕННЯ ТЕРМІНІВ	4
▶	ВСТУП	6
▶	1. Загальні засади функціонування систем викривання організацій	12
▶	2. Внутрішні канали повідомлення про корупцію	19
▶	3. Політики викривання державних підприємств	33
▶	3.1. Антикорупційні програми державних підприємств	35
▶	3.2. Порядки розгляду повідомлень про корупцію	37
▶	3.3. Положення про механізми заохочення викривачів	42
▶	4. Культура викривання	47
▶	5. Захист викривачів	60
▶	ВИСНОВКИ	68
▶	РЕКОМЕНДАЦІЇ	70
▶	Додаток 1	72
▶	Додаток 2	74
▶	Додаток 3	78

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ ТА ВИЗНАЧЕННЯ ТЕРМІНІВ

Анонімне повідомлення – повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції», здійснене без зазначення авторства;

ДБР – Державне бюро розслідувань;

Державне підприємство – державне підприємство, яке входить до сфери управління Міністерства розвитку громад та територій України;

Директива ЄС 2019/1937 – Директива Європейського Парламенту і Ради Європейського Союзу 2019/1937 від 23.10.2019 про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу;

Закон – Закон України «Про запобігання корупції»;

Інші способи повідомлення – здійснення повідомлення, зокрема анонімного, про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону в паперовій або електронній формі, здійснення такого повідомлення на особистому прийомі, через спеціальну телефонну лінію тощо;

Міністерство – Міністерство розвитку громад та територій України;

НАБУ – Національне антикорупційне бюро України;

НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції;

Викривання – подання повідомлення про корупцію у будь-який спосіб;

Повідомлення про корупцію – повідомлення, яке містить інформацію про можливі факти корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, іншого порушення Закону;

Попередній розгляд – аналіз інформації, зазначеної у повідомленні про корупцію, з метою оцінки фактичних даних, що підтверджують можливе вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, іншого порушення Закону;

Портал – Єдиний портал повідомлень викривачів;

Система викривання – це сукупність механізмів, процедур та інструментів, завдяки яким працівники підприємства та інші особи можуть повідомляти про неетичну поведінку або корупцію. Вона включає канали анонімного або відкритого повідомлення, процедури розгляду повідомлень, гарантії та механізми захисту викривачів;

Типова антикорупційна програма – Типова антикорупційна програма юридичної особи, затверджена наказом НАЗК від 10.12.2021 № 794/21, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 31.12.2021 за № 1702/37324;

Антикорупційний уповноважений/уповноважений підрозділ (уповноважена особа) – уповноважений підрозділ (уповноважена особа) з питань запобігання та виявлення корупції, утворений (визначений) відповідно до ст. 13-1 Закону, або особа, відповідальна за реалізацію антикорупційної програми юридичної особи, зазначеної в ч. 2 ст. 62 Закону.

Інші терміни вживаються у значеннях, наведених у Законах України «Про запобігання корупції», «Про інформацію», «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації», «Про захист персональних даних» та Порядку ведення Єдиного порталу повідомлень викривачів, затверджені наказом НАЗК від 03.01.2023 № 1/23, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 05.01.2023 за № 22/39078.

ВСТУП

Корупція є ключовою перешкодою для розвитку України. Вона проникає як у державний, так і в приватний сектор. Тому розвиток культури викривання надзвичайно важливий, особливо під час процесів відновлення, де залучаються величезні суми державних коштів, ресурси міжнародних організацій та внески окремих благодійників. У сфері відновлення важливо не лише залучати ресурси, а й забезпечувати прозорість та підзвітність їх використання.

Для подолання такого явища, як корупція, необхідно знаходити дієві рішення. Одним із найефективніших механізмів запобігання та протидії корупції вважається інститут викривання. Корупціонер привласнює ресурси країни, впливає на її майбутнє і спирається на мовчання громадян. Але якщо люди, які стали свідками корупційних дій на роботі, під час волонтерської діяльності чи співпраці з партнерами у господарській діяльності, почнуть говорити про зловживання, потенційний порушник двічі подумає, перш ніж вимагати неправомірну вигоду чи вчиняти протиправні дії.

За даними Глобального дослідження шахрайства, проведеного Асоціацією сертифікованих експертів з питань шахрайства (ACFE) у 2024 році, найпоширенішим методом виявлення такого роду незаконних дій були повідомлення викривачів (**43% випадків**).¹ Більш як половина повідомлень надійшла від працівників, що свідчить про важливість каналів для конфіденційного або анонімного повідомлення про шахрайство, доступних для всіх співробітників. У звіті ACFE зазначено, що після навчання працівників та впровадження гарячої лінії кількість повідомлень зростає на **45%**. При цьому час, необхідний для виявлення шахрайства, скорочується приблизно на 6 місяців, а потенційні збитки від нього зменшуються вдвічі.

Дослідження свідчать, що підприємства, які мають внутрішню систему викривання, **на 50% рідше зазнають фінансових втрат**, оскільки виявляють порушення на ранніх етапах та вчасно вживають заходів. Наприклад, у Швейцарії оцінено, що компанії щорічно втрачають до **7%** обороту через економічні злочини – шахрайство, розкрадання, корупцію. Для компанії з оборотом у €100 млн це означає втрати в €7 млн на рік. Якщо хоча б **10%** таких порушень буде виявлено за допомогою внутрішньої системи викривання, компанія може зекономити понад €700 тис. на рік. Водночас витрати на впровадження такої системи становлять лише незначну частку цієї суми, що робить її економічно вигідною.²

1. <https://www.acfe.com/-/media/files/acfe/pdfs/rtn/2024/2024-report-to-the-nations.pdf>

2. Whistleblowing Report 2021, Integrity Line. <https://www.integrityline.com/expertise/white-paper/whistleblowing-report/>

Культура викривання – це середовище у суспільстві або організації, яке сприяє повідомленню працівниками або іншими особами, які взаємодіють з організацією, про незаконні дії або інші проблеми в організаціях. При цьому повідомлення має бути безпечним, а викривач – захищеним.

Київський міжнародний інститут соціології у 2024 році провів опитування «Стан корупції в Україні. Сприйняття, досвід, ставлення», яке показало, що **63% респондентів** не повідомляють про корупцію, оскільки переконані, що це не дасть результату (у 2023 році – **57%**).³ Це свідчить про необхідність запровадження чітких, прозорих і дієвих процедур розгляду повідомлень, які не лише гарантуватимуть належне реагування, а й формуватимуть довіру до системи викривання загалом.

Також існує низька ймовірність того, що викривачі повідомлятимуть про неправомірні дії на робочому місці, якщо організації не створюють безпечних внутрішніх каналів повідомлення.⁴ Наявність ефективної системи викривання має важливе значення для стимулювання подання повідомлень про корупцію та інші неправомірні дії.

Дослідження системи викривання на державних підприємствах, що належать до сфери управління Міністерства розвитку громад та територій України, є важливим із таких причин:

- 1)** викривання сприяє виявленню корупційних схем та зберігає фінанси;
- 2)** функціонуюча система викривання свідчить про прозорість і готовність запобігати корупції, що сприяє залученню інвестицій та міжнародної допомоги;
- 3)** викривання дає змогу спрямовувати ресурси на важливі проекти та уникати їх розтрати на неефективні або фіктивні ініціативи;
- 4)** викривання дає змогу контролювати цільове використання фінансів для добробуту громадян, особливо тих, що постраждали від війни;
- 5)** формування поваги до викривачів на рівні кожного підприємства сприятиме зміні суспільного ставлення до викривання в цілому.

Отже, дослідження системи викривання державних підприємств спрямоване на зменшення корупційних ризиків, підвищення прозорості використання ресурсів і сприяння сталому розвитку підприємств у сфері відновлення.

Об'єктом дослідження є стан систем викривання корупції, що передбачає процеси розробки внутрішніх політик, створення каналів повідомлення, навчання та забезпечення захисту викривачів, а також ефективність їх впровадження на державних підприємствах.

3. <https://engage.org.ua/stan-koruptsii-v-ukraini-2024-spryjniattia-dosvid-stavlennia/>

4. Marie Terracol, «INTERNAL WHISTLEBLOWING SYSTEMS». Policy brief. (2022). Transparency International. https://files.transparencycdn.org/images/2022_PolicyBrief_InternalWhistleblowingSystems_English-1.pdf

Метою дослідження є оцінка відповідності систем викривання корупції на державних підприємствах, що належать до сфери управління Міністерства, вимогам антикорупційного законодавства.

За результатами дослідження буде підготовлено рекомендації як для Міністерства, так і для державних підприємств з урахуванням положень Директиви Європейського Парламенту і Ради Європейського Союзу 2019/1937 від 23.10.2019 про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу, та міжнародного стандарту ISO 37002:2021 «Системи управління повідомленнями про порушення» (Whistleblowing management systems).

Для оцінки системи викривання на державних підприємствах було проведено аналіз за **трьома основними компонентами**: політики та процедури викривання, культура викривання, захист викривачів.

У межах дослідження розглядалися такі аспекти:

- 1)** лідерство керівника у питаннях викривання («тон згори»);
- 2)** сприятливість корпоративної культури для повідомлень про корупцію;
- 3)** наявність затверджених політик викривання та їх актуальність;
- 4)** функціонування каналів повідомлення про корупцію;
- 5)** навчання працівників та підвищення обізнаності щодо викривання, зокрема через інформаційні кампанії та наповнення вебсайтів державних підприємств;
- 6)** заходи щодо захисту викривачів.

Оцінка стану систем викривання на державних підприємствах здійснювалася на основі комбінованого підходу. Зокрема, було опрацьовано відповіді на структурований опитувальник, який заповнили **24 із 36 підприємств**, що входили до сфери управління Міністерства станом на 1 листопада 2024 року. Для всіх підприємств, в тому числі й тих **12**, які не надали відповіді, проведено кабінетне дослідження на основі загальнодоступної інформації, зокрема з офіційних сайтів, Єдиного порталу повідомлень викривачів та Єдиного державного реєстру судових рішень.

Державні підприємства охоплюють сфери морського, річкового та повітряного транспорту, архітектури й будівництва, цифровізації, науки, природоохорони та соціального житла.

Крім того, з метою вивчення стану культури та систем викривання проведено анонімне онлайн-анкетування працівників державних підприємств. Участь в опитуванні взяли **888 респондентів** із **24 підприємств**, включно з **48 особами**, які зберегли повну анонімність та не зазначили місце роботи. Анкета містила 30 запитань, які стосувалися рівня обізнаності працівників щодо механізмів повідомлення про корупцію, гарантій захисту викривачів, готовності повідомляти про порушення, досвіду повідомлення про корупцію та рівня довіри до відповідних процедур.

Під час проведення дослідження аналізувалась інформація про стан систем викривання таких державних підприємств:

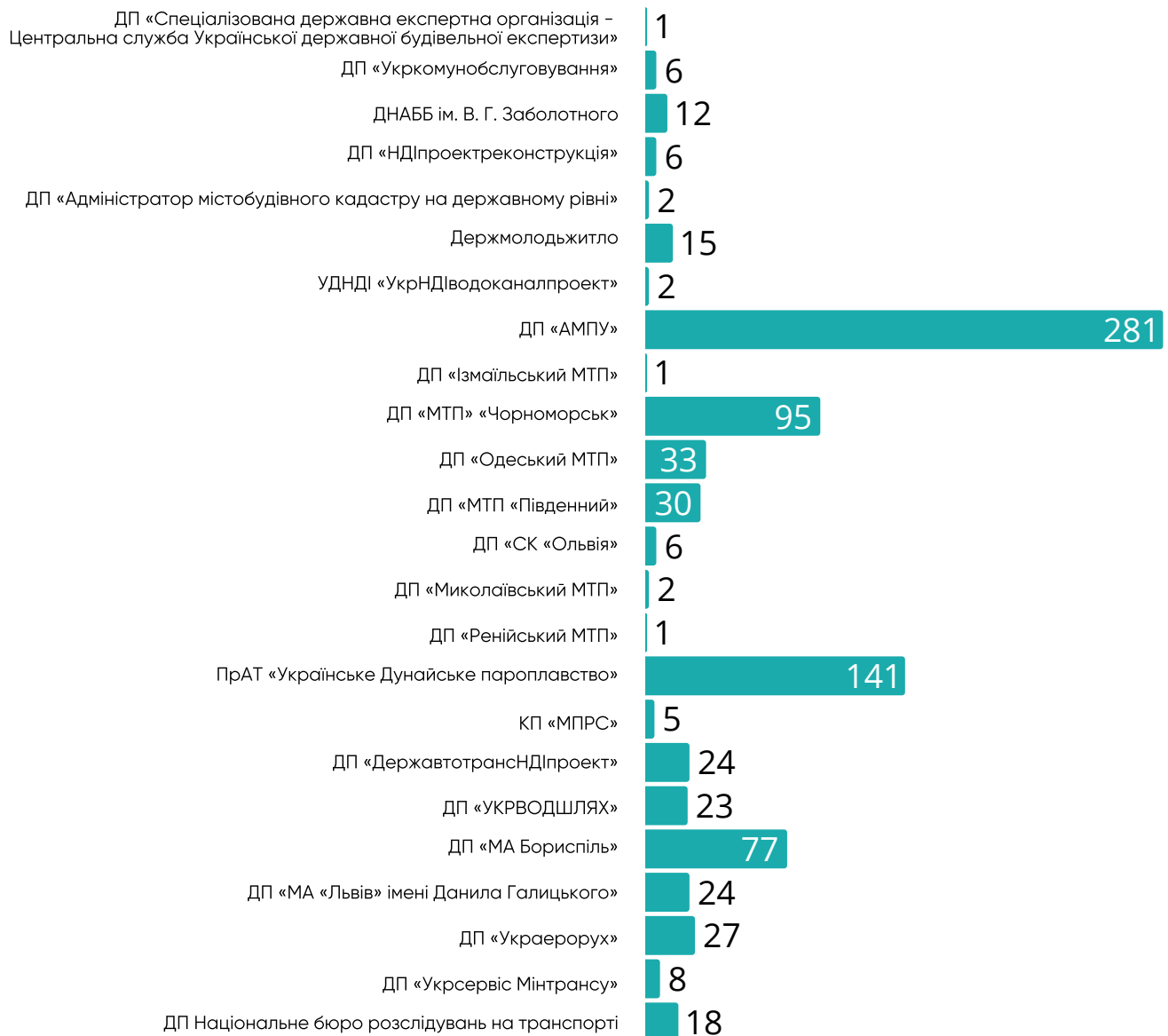
- ДП «Державний інститут проектування міст «Містопроєкт»;
- ДУ «Сирецький дендрологічний парк загальнодержавного значення»;
- Український державний науково-дослідний та проектний інститут «УкрНДІпроектреставрація»;
- ДП «Український інститут інженерно-технічних розвідувань для будівництва»;
- ДП «Державний науково-дослідний інститут автоматизованих систем в будівництві»;
- ДП «Спеціалізована державна експертна організація - Центральна служба Української державної будівельної експертизи»;
- ДП «Укркомунобслуговування»;
- ДП «Науково-дослідний інститут будівельного виробництва»;
- ДП «Український державний науково-дослідний інститут проектування міст «Діпромісто»;
- Державна наукова архітектурно-будівельна бібліотека ім. В. Г. Заболотного;
- ДП «Державний науково-дослідний інститут будівельних конструкцій»;
- ДП «Державний науково-дослідний та проектно-вишукувальний інститут «НДІпроектреконструкція»;
- ДП «Адміністратор містобудівного кадастру на державному рівні»;
- Державна спеціалізована фінансова установа «Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву»;
- Український державний науково-дослідний і проектно-вишукувальний інститут «УкрНДІводоканалпроект»;
- ДП «Адміністрація морських портів України»;
- ДП «Адміністрація річкових портів»;
- ДП «Ізмаїльський морський торговельний порт»;
- ДП «Морський торговельний порт «Чорноморськ»»;
- ДП «Одеський морський торговельний порт»;
- ДП «Морський торговельний порт «Південний»»;
- ДП «СК «Ольвія»»;
- ДП «Миколаївський морський торговельний порт»;
- ДП «Ренійський морський торговельний порт»;
- ПрАТ «Українське Дунайське пароплавство»;
- Казенне підприємство «Морська пошуково-рятувальна служба»;
- ДП «ДержавтотрансНДІпроект»;
- ДП водних шляхів «УКРВОДШЛЯХ»;
- Державне авіаційне підприємство «УКРАЇНА»;
- ДП «Міжнародний аеропорт Бориспіль»;
- ДП «Украерорух»;
- ДП «Міжнародний аеропорт «Львів» імені Данила Галицького»;
- ДП «Укрсервіс Мінтрансу»;
- ДП Національне бюро розслідувань на транспорті;
- ДП «Галузевий центр цифровізації та кібербезпеки»;
- ПАТ «Київ-Дніпровське міжгалузеве підприємство промислового залізничного транспорту».

Найбільшою часткою респондентів в анонімному анкетуванні стали працівники ДП «Адміністрація морських портів України» (разом з відокремленими підрозділами) – **31,5%** опитаних, ПрАТ «Українське Дунайське пароплавство» – **15,9%**, ДП «Морський торговельний порт «Чорноморськ» – **10,7%** та ДП «Міжнародний аеропорт Бориспіль» – **8,7%**.

Така активність пояснюється низкою чинників, серед яких: чисельність персоналу на відповідних підприємствах, умови організації праці (зокрема, перебування працівників на робочих місцях чи в режимі простою), наявність та ефективність уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, які були залучені до організації анкетування, а також інші організаційні, зовнішні та внутрішні фактори.

Діаграма 1.

Перелік підприємств, працівники яких взяли участь у анонімному анкетуванні



Зібрані дані є цінним джерелом інформації для аналізу, однак через відсутність повної інформації про приналежність респондентів до конкретних підприємств та обсяг охоплення, результати не можуть вважатися повністю репрезентативними.

Ефективна система викривання державного підприємства є ключовим інструментом у запобіганні корупції та іншим зловживанням. Проведене дослідження дасть змогу оцінити, наскільки ці механізми є дієвими на момент аналізу, виявити наявні прогалини та сформулювати рекомендації для подальшого формування систем викривання на державних підприємствах.

1. ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМ ВИКРИВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙ

Створення системи викривання є важливою умовою доброчесності організації, і цьому тезису є кілька ключових обґрунтувань.

ФОРМУВАННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОГО ТА СТІЙКОГО УПРАВЛІННЯ

Організації, які запроваджують системи викривання та належно реагують на сигнали про порушення від викривачів, формують культуру відповідального управління. Це допомагає своєчасно виявляти слабкі місця в управлінських процесах, запобігати повторенню порушень та впроваджувати системні зміни. У результаті організація стає більш стійкою, гнучкою та готовою до викликів.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ТА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ

Система викривання дає змогу вчасно виявляти та усувати проблеми, які можуть залишатися непоміченими у звичних процедурах внутрішнього контролю. Це забезпечує прозоре управління, зменшує ризики та підвищує загальну ефективність організації. Завдяки цьому ресурси організації використовуються розумно.

ЗАПОБІГАННЯ РОЗКРАДАННЮ КОШТІВ

Завдяки інформації від викривачів організації можуть виявляти корупційні загрози на ранніх етапах, ще до того, як шкода стане суттєвою. Це особливо актуально у період відбудови, коли обсяги фінансування значні, а ризики розкрадання – підвищені. Викривачі можуть відіграти ключову роль у виявленні схем розкрадання коштів. Запобігання зловживанням сприяє збереженню фінансової стабільності організації.

ФОРМУВАННЯ ДОВІРИ ТА ДОБРОЧЕСНОЇ КУЛЬТУРИ

Організації, які впроваджують ефективну систему викривання, демонструють свою зацікавленість у прозорості, етичності та підзвітності. Це створює атмосферу довіри, в якій працівники не бояться висловлювати занепокоєння щодо можливих порушень або неетичної поведінки. Наявність безпечних умов для викривання сприяє формуванню відкритої організаційної культури, де викривання сприймається не як «стукацтво», а як прояв небайдужості. Коли в організації діє система викривання, це не просто інструмент – це сигнал. Сигнал про те, що доброчесність запроваджується не на словах, а в щоденній практиці.

МОТИВАЦІЯ ДО ВНУТРІШНЬОГО ВИКРИВАННЯ

Наявність ефективної системи викривання мотивує працівників звертатися до керівництва, знаючи, що їхню інформацію розглянуть серйозно та буде належна реакція. Це сприяє вирішенню проблем у межах організації, зменшує ймовірність витоку чутливої інформації та втрати кваліфікованих працівників, які могли б піти з організації через невирішені проблеми.

ГАРАНТІЇ КОНФІДЕНЦІЙНОСТІ ТА ЗАХИСТУ

Чітко визначені та захищені процедури внутрішнього повідомлення дають змогу зберігати анонімність і конфіденційність, що особливо важливо в чутливих ситуаціях. Водночас дотримання вимог законодавства про захист персональних даних гарантує безпечне поводження з інформацією про викривача та інших осіб, яких стосується повідомлення. Це зменшує ймовірність репутаційних ризиків і додає викривачу впевненості у власній безпеці та збереженні приватності.

ПІДТРИМКА ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ОРГАНІВ

Викривачі передають правоохоронним та іншим контролюючим органам інформацію про правопорушення, яка допомагає ефективніше виявляти корупційні прояви, реагувати на них і запобігати вчиненню корупційних правопорушень. Це посилює спроможність органів виконувати свої функції належним чином.

ПІДВИЩЕННЯ ДОВІРИ СУСПІЛЬСТВА ТА МІЖНАРОДНИХ ПАРТНЕРІВ ДО ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ

Міжнародні донори та благодійники уважно стежать за прозорістю використання наданих ними ресурсів. Наявність дієвої системи викривання в організації свідчить про зрілість управління та прагнення до доброчесності. Це формує репутацію надійного партнера, готового до відкритої взаємодії та сталого розвитку.

ЗАХИСТ СУСПІЛЬНОГО ІНТЕРЕСУ

Корупція у сфері відновлення має прямі наслідки для добробуту громадян, зокрема тих, хто постраждав від війни. Ефективне викривання допомагає забезпечити контроль за використанням державних та донорських ресурсів, гарантує їх цільове спрямування та сприяє відновленню справедливості й довіри до держави.⁵

Щодо правової бази розробки системи викривання, організації, зокрема державні підприємства, мають передусім керуватися вимогами національного законодавства, зокрема Закону України «Про запобігання корупції», а також враховувати міжнародні стандарти й підходи, такі як Директива ЄС 2019/1937 та стандарт ISO 37002, які визначають найкращі практики у сфері захисту викривачів.

5. Marie Terracol, Internal whistleblowing systems. Self-assessment framework for public and private organisations. <https://www.transparency.org/en/publications/internal-whistleblowing-systems-self-assessment-framework-public-private-organisations>. Transparency International Nederland. Whistleblowing Frameworks 2024. <https://www.transparency.nl/wp-content/uploads/2024/12/Whistleblowing-Frameworks-Research-Report-2024-final-final.pdf>

Так, організації, зазначені у ч. 1 ст. 53-1 Закону⁶, зобов'язані забезпечити викривачам умови для повідомлення про корупцію шляхом:

- 1) впровадження механізмів заохочення та формування культури повідомлення про корупцію;
- 2) надання працівникам та особам, які перебувають у них на службі, проходять навчання або виконують певну роботу, методичної допомоги та консультацій з питань повідомлення про корупцію;
- 3) організації та забезпечення розгляду повідомлень про корупцію;
- 4) забезпечення функціонування внутрішніх і регулярних каналів повідомлення про корупцію у випадках, передбачених Законом (ч. 4 ст. 53-1 Закону).

Директива ЄС 2019/1937 є ключовим нормативно-правовим актом Європейського Союзу у сфері викривання, що встановлює мінімальні стандарти для держав-членів. Її положення спрямовані на забезпечення ефективного та збалансованого захисту осіб, які повідомляють про порушення законодавства ЄС у критично важливих сферах економіки, де такі порушення можуть завдати шкоди суспільним інтересам.

З огляду на перспективу гармонізації українського законодавства з правом ЄС у межах євроінтеграційного процесу, рекомендуємо організаціям завчасно розглянути можливість інтеграції положень Директиви ЄС 2019/1937 у свої внутрішні політики щодо викривання.

Основні положення Директиви ЄС 2019/1937:

- поширення на державний та приватний сектори;
- охоплення широкого кола потенційних викривачів, зокрема осіб, які не є працівниками, як-от стажери, консультанти, підрядники та волонтери, особи, які належать до адміністративного, управлінського або наглядового органу, колишні працівники та претенденти на роботу (ст. 4);

6. Державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, юридичні особи публічного права та юридичні особи, зазначені в ч. 2 ст. 62 Закону, а саме:

1) державні, комунальні підприємства, господарські товариства (у яких державна або комунальна частка перевищує 50%), де середньооблікова чисельність працюючих за звітний (фінансовий) рік перевищує 50 осіб, а обсяг валового доходу від реалізації продукції (робіт, послуг) за цей період перевищує 70 мільйонів гривень;

2) юридичні особи, які є учасниками процедури закупівлі відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі», якщо вартість закупівлі товару (товарів), послуги (послуг), робіт дорівнює або перевищує 20 мільйонів гривень.

- захист осіб, які допомагають викривачам, а також фізичних та юридичних осіб, пов'язаних із викривачами (ст. 4.4);
- мотив викривача не береться до уваги під час ухвалення рішення про його захист;
- захист особи викривача з обмеженими винятками щодо конфіденційності та завчасним повідомленням викривача, якщо особу необхідно розкрити (ст. 16);
- захист викривачів, які надали інформацію анонімно, але згодом були ідентифіковані (ст. 6.3);
- широкий перелік державних і приватних організацій, зобов'язаних створити внутрішню систему повідомлення (ст. 8);
- розгляд повідомлень та інформування викривачів у розумні терміни (ст. 9 та 11.2);
- вибір викривачем внутрішнього (всередині організації) або зовнішнього (компетентним органам) способу повідомлення;
- дозвіл на публічне розкриття інформації за певних обставин (ст. 15);
- заборона будь-яких форм переслідування викривачів (ст. 19);
- надання викривачам легкодоступних, безкоштовних, всебічних консультацій (ст. 20.1 (а));
- надання правничої та фінансової допомоги викривачам (ст. 20.2);
- презумпція завдання шкоди в межах переслідування за повідомлення чи публічне розкриття (ст. 21.5);
- надання тимчасового захисту (ст. 21.6);
- притягнення до відповідальності осіб, які перешкоджають або намагаються перешкоджати повідомленню, переслідують викривачів (ст. 23).⁷

Одним із міжнародних інструментів, що допомагає організаціям якісно впроваджувати системи викривання, є стандарт ISO 37002. Оприлюднений у липні 2021 року, він чітко регламентує, як створювати, підтримувати та покращувати систему викривання на основі трьох ключових принципів: довіри, неупередженості та захисту. Цей стандарт детально описує чотири основні етапи роботи з повідомленнями: їх прийняття, оцінку, розгляд та завершення справ.

Запровадження стандарту ISO 37002 приносить організації багато переваг:

- 1) формує довіру до системи повідомлень;
- 2) заохочує працівників говорити про порушення;
- 3) забезпечує ефективну та безпечну роботу з такими повідомленнями;
- 4) допомагає захистити викривачів;
- 5) покращує організаційну культуру та зменшує ризики вчинення порушень.

7. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02019L1937-20241230>

Оскільки стандарт ISO 37002 універсальний, його можуть застосовувати як великі державні компанії, так і малі організації, незалежно від сфери діяльності.

Директива ЄС 2019/1937 зобов'язує організації впроваджувати внутрішні канали повідомлення та захищати викривачів. Натомість стандарт ISO 37002 допомагає зробити це не формально, а якісно – через системний підхід і практики, що ґрунтуються на міжнародному досвіді.

Директива передбачає кілька типів каналів повідомлення (внутрішні, зовнішні, публічні), але особливий акцент робить саме на внутрішніх. А щоби працівники справді довіряли таким каналам, важливо впровадити зрозумілу, прозору та ефективну систему, як це пропонує стандарт ISO 37002.

Отже, стандарт ISO 37002 є логічним і практичним доповненням до Директиви ЄС 2019/1937: він не лише сприяє виконанню юридичних вимог, а й допомагає формувати атмосферу довіри, де викривання стає природною складовою доброчесної корпоративної культури.

На основі положень стандарту та Директиви ЄС 2019/1937 один із розробників стандарту, Вім Вандекеркхове, створив онлайн-інструмент для самооцінки систем викривання в організаціях. Цей інструмент є зручним у використанні та перебуває у вільному доступі, тому може бути застосований організаціями самостійно.⁸

Щоби система викривання в організації працювала ефективно, важливо не лише дотримуватися законодавства, а й створити культуру довіри, відкритості та відповідальності.

Основні елементи системи викривання, які рекомендується впроваджувати організаціям:

1. ПОЛІТИКА ВИКРИВАННЯ

Це внутрішній документ, який встановлює процедури подання повідомлень про порушення, їх розгляду та реагування, визначає, хто такий викривач, які він має права та гарантії захисту. У політиці також має бути чітка заборона на будь-які форми переслідування викривачів і передбачено відповідальність за її порушення. Важливо, щоб усі працівники організації були ознайомлені з політикою.

8. https://edhec.az1.qualtrics.com/jfe/form/SV_eleMjkHraHzw6Hk

2. КАНАЛИ ПОВІДОМЛЕННЯ

Організація має забезпечити зручні та безпечні способи інформування про можливі порушення. Це може бути електронна пошта, онлайн-платформи, спеціалізована телефонна лінія, скринька довіри, особистий прийом керівництва або антикорупційного уповноваженого. Принаймні один канал має працювати цілодобово або бути гнучким до потреб працівників, підтримувати кілька мов та забезпечувати можливість повідомляти анонімно.

3. ЗАХИСТ ВИКРИВАЧІВ

Система викривання має передбачати механізми недопущення будь-яких форм переслідування викривачів та реагування, якщо відбулося переслідування. Важливо гарантувати анонімність повідомлення, зберігати конфіденційність особи викривача та осіб, про яких повідомив викривач, забезпечити необхідну підтримку викривачу та компенсацію у разі потреби. Також потрібно дотримуватися вимог законодавства про захист персональних даних.

4. КУЛЬТУРА ВИКРИВАННЯ

Організації потрібно створити таке середовище, в якому працівники не боятимуться повідомляти про порушення, а викривання сприйматиметься як нормальна і навіть бажана практика. Створення середовища починається з підтримки доброчесної культури та відповідного прикладу керівництва («тон згори»). Формування довіри до системи викривання відбувається через відкриту комунікацію, регулярні навчання, інформаційні кампанії, підвищення обізнаності про права викривачів і заохочення доброчесної поведінки.

5. ОЦІНКА ТА МОНІТОРИНГ ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ ВИКРИВАННЯ

Система не має бути лише формальним інструментом, а потребує постійного вдосконалення. Для цього потрібно регулярно аналізувати її роботу: кількість отриманих повідомлень, швидкість і якість реагування, ставлення працівників. Оцінку можна проводити із залученням внутрішніх та зовнішніх експертів. На основі отриманих результатів можна оновлювати політики, впроваджувати необхідні зміни, проводити незалежні аудити або внутрішній моніторинг.

Такий комплексний підхід допоможе не лише запобігати порушенням, а й формувати репутацію відкритої, відповідальної та надійної організації. Детальніше елементи системи викривання описані у Додатку 1.

Організаціям варто сприймати внутрішню систему викривання не лише як юридичну вимогу. Ефективна система викривання здатна захистити підприємство від таких наслідків неправомірних дій, як юридична відповідальність, репутаційні втрати та фінансові збитки. Водночас вона є важливою складовою екологічної, соціальної та управлінської практики (ESG).⁹

Створення умов для повідомлення про корупційні чи неетичні дії не лише для працівників організації, а й «зовнішніх» викривачів (стажерів, колишніх працівників, підрядників) – сприяє формуванню культури довіри, прозорості та підзвітності.

Отже, розбудова ефективної системи викривання дає змогу оперативно реагувати на проблеми з мінімальними наслідками для репутації, фінансового стану та внутрішнього клімату організації. Це створює підґрунтя для такого корпоративного середовища, у якому порушення стають винятком, а не нормою. Проте така система буде дієвою лише за умови, що організація гарантує викривачам реальний захист, справедливе ставлення та належну реакцію на їхні повідомлення.

9. ESG-принципи (Environmental, Social, Governance) – це підхід до оцінки діяльності організацій з точки зору екологічної (E), соціальної (S) відповідальності та якості управління (G). У сучасному вигляді ESG-принципи вперше сформулював колишній генеральний секретар ООН Кофі Аннан у 2004 році. Він запропонував управлінням великих світових компаній включити ці принципи до своїх стратегій, насамперед для боротьби зі зміною клімату. ESG використовується інвесторами, компаніями та державами для визначення рівня доброчесності, прозорості, соціального впливу та довгострокової стійкості організації.

2. ВНУТРІШНІ КАНАЛИ ПОВІДОМЛЕННЯ ПРО КОРУПЦІЮ

Одне з найважливіших питань для викривача — кому і як повідомити про порушення.

Як засвідчують численні дослідження, більшість викривачів спочатку повідомляють про корупцію та інші неправомірні дії саме через внутрішні канали. Такий вибір має низку переваг. Зокрема, організація отримує можливість своєчасно запобігти протиправним діям, зокрема корупційним, ще до того, як вони призведуть до серйозних наслідків або стануть предметом уваги зовнішніх органів. Це особливо актуально у випадках, коли реагування на повідомлення належить до повноважень самої організації й не потребує обов'язкового інформування спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

Тому організації як державного, так і приватного сектору мають створити безпечні й ефективні внутрішні механізми подання та розгляду повідомлень, а також гарантувати надійний захист викривачів.

Водночас використання внутрішніх каналів не позбавлене ризиків. Якщо керівництво або посадові особи, які отримують повідомлення, самі причетні до корупційних дій чи інших порушень, вони можуть спробувати приховати або спотворити викладені викривачем факти. Додатково може виникнути загроза притягнення працівників (наприклад, юристів або внутрішніх аудиторів) до відповідальності за розголошення інформації під час виконання службових обов'язків.

Міжнародні стандарти у сфері викривання визначають три канали повідомлення інформації про порушення:

- 1) внутрішнє повідомлення** — передання інформації про можливе порушення всередині організації державного або приватного сектору (роботодавцю, керівнику, антикорупційному уповноваженому);
- 2) зовнішнє повідомлення** — звернення до відповідних державних органів або посадових осіб з інформацією про можливе порушення;
- 3) публічне розкриття** — оприлюднення інформації про порушення в медіа, соціальних мережах, громадськості.

У міжнародних актах та законах окремих країн можна виділити дві основні тенденції у визначенні порядку використання каналів повідомлення про порушення:

1. СВОБОДА ВИБОРУ КАНАЛУ ПОВІДОМЛЕННЯ¹⁰

Багато країн, особливо в межах ЄС, надають викривачам право самостійно обирати канал для повідомлення про порушення – внутрішній, зовнішній або публічне розкриття – без обов'язкової послідовності. Наприклад, Франція, адаптуючи своє законодавство до вимог Директиви ЄС 2019/1937, скасувала попередню ієрархію каналів повідомлення, дозволивши викривачам обирати найзручніший.

2. ВСТАНОВЛЕННЯ ОБОВ'ЯЗКОВОЇ ПОСЛІДОВНОСТІ КАНАЛІВ ПОВІДОМЛЕННЯ

В окремих країнах законодавство передбачає обов'язкову черговість у використанні каналів повідомлення. Наприклад, у Швейцарії викривачі зобов'язані спочатку повідомити про порушення всередині організації, а лише за певних умов – звертатися до зовнішніх органів або здійснити публічне розкриття. Недотримання цієї послідовності може призвести до втрати статусу викривача та відповідного правового захисту.

Ключовою особливістю Директиви ЄС 2019/1937 є надання викривачу права самостійно обирати, кому повідомити про порушення: роботодавцю (внутрішній канал), компетентному органу (зовнішній канал) або, в обмежених випадках, публічно розкрити інформацію в медіа, соцмережах (публічне розкриття). Всі три канали є альтернативними і не мають встановленої ієрархії, хоча країнам ЄС рекомендовано заохочувати внутрішнє повідомлення за умови, що це безпечно для викривачів та ефективно.

Директива ЄС 2019/1937 передбачає, що юридичні особи державного та приватного секторів із кількістю працівників 50 і більше осіб зобов'язані створити внутрішні канали повідомлення про порушення.

Також Директива ЄС 2019/1937 дозволяє адміністрування внутрішніх каналів повідомлення уповноваженою особою (підрозділом) організації або зовнішнім адміністратором. Водночас усі, хто займається опрацюванням повідомлень, зобов'язані дотримуватися вимог законодавства щодо конфіденційності та захисту персональних даних.

Особливі правила діють для юридичних осіб приватного сектору із кількістю працівників від 50 до 249 осіб. Вони можуть створювати об'єднані канали для отримання повідомлень та проведення розслідувань.

10. Часто ми зустрічаємо словосполучення «спосіб повідомлення» і «канал повідомлення», які здаються схожими, але в законодавстві та практиці між ними є різниця, яку варто враховувати. «Канал повідомлення» краще використовувати, коли йдеться про те, кому саме передається інформація: наприклад, роботодавцю, антикорупційному уповноваженому, державному органу або взагалі в публічний простір (через медіа чи соцмережі). А от «спосіб повідомлення» стосується того, як саме передається інформація: письмово чи усно, телефоном, через електронну пошту або онлайн-платформу, особисто чи анонімно. Такий поділ допомагає чіткіше розуміти механізми подання повідомлень про порушення й правильно будувати системи викривання.

Організації повинні інформувати про внутрішні канали повідомлення та забезпечувати доступ до них не лише своїм працівникам, а й ширшому колу осіб – співробітникам філій, підрядникам, постачальникам, волонтерам та іншим, хто може дізнатися про порушення під час своєї діяльності.

Відповідно до Директиви ЄС 2019/1937 викривачам має надаватися можливість подання повідомлень як письмово (наприклад, через електронну пошту, спеціальну онлайн-форму або поштову адресу), так і усно (телефоном, через систему голосових повідомлень або під час особистої зустрічі).

Стандарт ISO 37002 встановлює принципи та практичні рекомендації щодо побудови системи викривання й особливу увагу приділяє організації внутрішніх каналів повідомлення.

Основні вимоги до внутрішніх каналів за стандартом ISO 37002:

1. ДОСТУПНІСТЬ

Канали повідомлення мають бути легкодоступними для всіх працівників, партнерів, підрядників та інших осіб, а процедура подання – простою, зручною та зрозумілою.

2. КОНФІДЕНЦІЙНІСТЬ

Система викривання повинна забезпечувати конфіденційність особи викривача та особи, про яку він повідомляє, зберігати зміст повідомлення від розголошення особам, не залученим до розгляду повідомлення, а також тим, про кого йдеться в повідомленні.

3. АНОНІМНІСТЬ

Якщо це передбачає законодавство країни, організація має забезпечити можливість подання викривачем анонімного повідомлення. Анонімні повідомлення необхідно розглядати так само відповідально, як і неанонімні.

4. БЕЗПЕКА

Канали мають бути технічно захищеними від несанкціонованого доступу, витоку інформації та інших зловживань.

5. РІЗНОМАНІТНІСТЬ СПОСОБІВ ПОДАННЯ

Організація повинна запропонувати потенційному викривачу декілька альтернативних способів повідомлення: електронну пошту, онлайн-платформи, спеціальні телефонні лінії, особистий прийом.

6. ІНФОРМУВАННЯ ПРО КАНАЛИ

Усі працівники організації мають бути проінформовані про наявність каналів повідомлення, як ними користуватися, а також про права та гарантії захисту викривачів.

7. ОПЕРАТИВНІСТЬ

Повідомлення мають бути своєчасно прийняті, зареєстровані, розглянуті та опрацьовані відповідно до внутрішніх процедур організації.

Рекомендації стандарту ISO 37002 щодо організації внутрішніх каналів

Загальноприйнятими способами отримання повідомлень є особисті прийоми посадових осіб, внутрішні та зовнішні телефонні лінії, онлайн-форми на вебсайтах, електронна пошта, електронні або мобільні застосунки, поштове відправлення та внутрішні поштові скриньки.

Якщо повідомлення передбачає особисту зустріч з викривачем, зокрема з керівництвом організації, вона має відбуватися у безпечному місці, де гарантовано конфіденційність. Такі зустрічі не лише дають змогу уточнити деталі повідомлення, а й сприяють формуванню довіри між викривачем і представниками організації.

Якщо повідомлення передається через телефонну лінію, рівень доступності та довіри можуть підвищити такі чинники:

- 1) наявність спеціалізованої гарячої лінії;
- 2) можливість спілкування кількома мовами;
- 3) доступ до каналу в позаробочий час;
- 4) спілкування з «живим» оператором, що сприяє отриманню додаткових пояснень від викривача та формуванню атмосфери довіри;
- 5) гарантовано конфіденційне розташування оператора;
- 6) заборона на запис розмови без згоди викривача.

Електронні та мобільні застосунки можуть бути ефективним способом подання повідомлень, особливо коли необхідна безпечна цифрова або анонімна взаємодія. Такі рішення повинні передбачати можливість багатомовного використання, а також бути доступними для завантаження на пристрої працівників. Застосунки мають забезпечувати захист даних, шифрування та зручну форму для подання повідомлень.

Поштова форма повідомлення також залишається актуальною. Повідомлення можуть надсилатися на визначену поштову адресу, яка має бути захищеною та недоступною для сторонніх осіб. Якщо в організації використовуються внутрішні поштові скриньки, слід дотримуватися гарантій анонімності: скриньки не мають розміщуватись у зонах огляду відеокамер чи у місцях, де є ризик випадкової або навмисної ідентифікації викривача.

Варто наголосити, що відповідність внутрішніх каналів вимогам стандарту ISO 37002 є ознакою зрілої системи викривання, яка заслуговує на довіру працівників та сприяє своєчасному виявленню порушень в організації.

Українське законодавство, подібно до міжнародних стандартів і Директиви ЄС 2019/1937, передбачає три канали для повідомлення про корупцію: внутрішні, регулярні та зовнішні. При цьому потенційний викривач має право самостійно обирати, яким із запропонованих каналів скористатися.

Внутрішні канали – це способи захищеного повідомлення інформації викривачем керівнику або уповноваженому підрозділу (особі) органу, юридичної особи, в яких викривач працює, проходить службу чи навчання або на замовлення яких виконує роботу, а також до органу вищого рівня, уповноважена особа якого здійснює контроль за дотриманням антикорупційного законодавства на підвідомчих підприємствах, в установах та організаціях (абз. 22 ч. 1 ст. 1 Закону).

Перелік суб'єктів, зобов'язаних забезпечити функціонування внутрішніх каналів повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, а також інших порушень Закону, міститься у ч. 1 ст. 53-1 Закону. Зокрема, до таких суб'єктів належать державні органи, органи влади АРК, органи місцевого самоврядування, юридичні особи публічного права та юридичні особи, зазначені в ч. 2 ст. 62 Закону. Отже, на державні підприємства, які входять до сфери управління Міністерства, поширюється вимога забезпечення функціонування внутрішніх каналів.

Подання повідомлень, зокрема анонімних, через внутрішні канали повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону, здійснюється через відкритий для цілодобового доступу Єдиний портал повідомлень викривачів та спеціальні телефонні лінії.

Єдиний портал повідомлень викривачів – це інформаційно-телекомунікаційна система з комплексною системою захисту інформації, відповідність якої підтверджено згідно із Законом України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах». Портал забезпечує: обмін даними з викривачем через мережу Інтернет, збирання, зберігання, використання, захист, облік, пошук, узагальнення повідомлень викривачів, а також іншої інформації, зокрема про статус викривачів, стан та результати розгляду повідомлень викривачів (ч. 2, 3 ст. 53-1 Закону).

Для забезпечення роботи внутрішніх каналів організації підключаються до Порталу¹¹ відповідно до порядку, встановленого НАЗК, та з урахуванням черговості підключення.¹² Окрім цього, організації забезпечують функціонування спеціальної телефонної лінії. Отже, як і Директива ЄС 2019/1937, Закон забезпечує викривачу можливість подати повідомлення про корупцію як в усній, так і письмовій формі.

Transparency International рекомендує організаціям забезпечувати функціонування понад двох різних каналів для викриття протиправних дій, зокрема один має бути доступним 24/7/365 (кількома мовами, якщо це необхідно).¹³ Портал є внутрішнім каналом, який дає змогу викривачам повідомляти про корупцію на безоплатній основі цілодобово.

Робота з Порталом для авторизованих користувачів організацій здійснюється через персональні електронні кабінети. До таких користувачів належать: керівник організації, виконувач обов'язків керівника, керівник уповноваженого підрозділу, уповноважена особа та оператор спеціальної телефонної лінії.

Залежно від рівня доступу, такі користувачі мають можливість: вносити дані про повідомлення, подані поза межами Порталу; оновлювати інформацію про статус повідомлення, статус викривача; відображати результати попереднього розгляду й результати дисциплінарного провадження (у разі його проведення).

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Результати опитування державних підприємств і моніторинг публічної частини Порталу підтвердили: усі **36 державних підприємств** наразі підключені до Єдиного порталу повідомлень викривачів.

У більшості державних підприємств, які взяли участь у опитуванні (**20 з 24**), доступ до Порталу мають **дві посадові особи** – керівник підприємства та антикорупційний уповноважений. У двох підприємствах доступ мають **три особи**, в одному – лише **одна особа**. Найбільше охоплення зафіксовано в ДП «Адміністрація морських портів України», де до Порталу підключено **чотирьох осіб**. Такий показник зумовлений наявністю в структурі підприємства уповноваженого підрозділу, а також великою кількістю працівників та філій.

11. <https://whistleblowers.nazk.gov.ua/#/>

12. Порядок ведення Єдиного порталу повідомлень викривачів, затверджений наказом НАЗК від 03.01.2023 № 1/23, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 05.01.2023 № 22/39078. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0022-23#Text> (дата звернення: 01.11.2024).

13. Marie Terracol, «INTERNAL WHISTLEBLOWING SYSTEMS». Policy brief, 2022. Transparency International. URL: https://files.transparencycdn.org/images/2022_PolicyBrief_InternalWhistleblowingSystems_English-1.pdf.

Діаграма 2. Надання доступу до Порталу



Для більш ефективної організації процесу прийняття та розгляду повідомлень про корупцію, а також для своєчасного реагування на них, рекомендується надавати доступ та навчати роботі з Порталом інших уповноважених працівників державного підприємства. Це сприятиме безперервній роботі з повідомленнями, зокрема у разі тимчасової відсутності антикорупційного уповноваженого (відпустка, лікарняний, вакантна посада), а також у ситуаціях, коли повідомлення стосується самого антикорупційного уповноваженого.

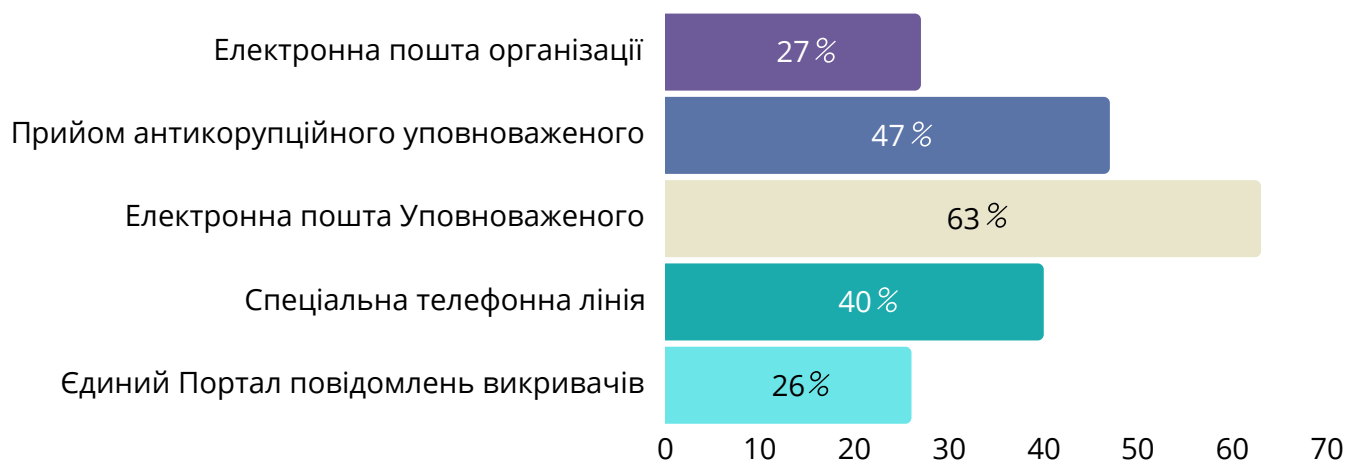
Окрім Порталу та спеціальної телефонної лінії Закон передбачає можливість подавати повідомлення про корупцію іншими способами (паперова або електронна форма, особистий прийом). Водночас важливо пам'ятати, що всі повідомлення, отримані державними підприємствами в інший спосіб, мають бути внесені до Порталу не пізніше наступного робочого дня з моменту їх отримання.

Аналіз відповідей на запитання анкети про наявні внутрішні канали свідчить, що працівники державних підприємств знають, що є можливість звернутися до антикорупційного уповноваженого (електронна пошта – **63%**, особистий прийом – **47%**). Водночас лише **26% респондентів** згадали Портал як внутрішній канал повідомлення, що може свідчити, зокрема, про недостатню обізнаність щодо його функціонування, низький рівень інформаційної підтримки або сприйняття Порталу виключно як зовнішнього каналу, пов'язаного з НАЗК.¹⁴

14. АНАЛІТИЧНИЙ ОГЛЯД імплементації Директиви ЄС 2019/1937 про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства ЄС: досвід країн ЄС та перспективи для України, 2024. URL: <https://drive.google.com/file/d/11Y-v4ogECO-zYn6c1pSKDbfpRvslYL2E/view?pli=1>, С. 87.

Діаграма 3.

«Якими каналами можна повідомити про корупцію у вашій організації?
(можете обрати декілька варіантів)»



Згідно зі звітом ACFE (2024), найбільш поширеними каналами повідомлення про шахрайство у світі є: вебсайти – **40%**, електронна пошта – **37%**, телефонні лінії – **30%**.¹⁵

Аналогічні результати демонструє звіт NAVEX за 2023 рік: телефон – **34%**, вебсайти – **32%**, інші способи – **34%**.¹⁶ Це свідчить про популярність онлайн-інструментів та цифрових каналів для подання повідомлень.

Дослідження демонструє тенденцію до використання внутрішніх каналів якщо працівникам стане відомо про вчинення корупційних дій їхнім колегою. Так, найпоширенішими відповідями стали: звернення до безпосереднього керівника (**58%**), антикорупційного уповноваженого (**46%**), керівника організації (**26%**) та анонімна лінія (**21%**). Водночас лише **9%** опитаних готові повідомляти про корупцію правоохоронні чи антикорупційні органи, зазначаючи свої дані, і **11%** – анонімно. Менш поширеними були відповіді «не буду нікого повідомляти» (**5%**) та «звернуся до журналістів» (**2%**).

15. <https://www.acfe.com/-/media/files/acfe/pdfs/rtnn/2024/2024-report-to-the-nations.pdf>

16. Whistleblowing & Incident Management Benchmark Report. – NAVEX, 2024.

Діаграма 4

«Що ви робитимете, якщо вам стане відомо про вчинення корупційних дій працівником вашої організації? (можете обрати декілька варіантів)»



Ці результати свідчать про наявний потенціал до активного викривання на рівні організації і демонструють схильність працівників до використання саме внутрішніх каналів. Це позитивний сигнал для формування систем викривання на підприємствах. Водночас, щоб реалізувати цей потенціал повною мірою, необхідно забезпечити ефективну роботу внутрішніх механізмів та підвищити рівень обізнаності працівників щодо доступних каналів повідомлення.

Водночас на тлі високої готовності працівників державних підприємств повідомляти про корупцію внутрішніми каналами, лише **3 з 36 державних підприємств** станом на 01.11.2024 мали подані (внесені до Порталу) повідомлення про корупцію (зокрема, по **1 повідомленню** було подано до ДП «Адміністрація морських портів України» та ДП «Ренійський морський торговельний пост», і **2 повідомлення** – до Державного авіаційного підприємства «Україна»).

До прикладу компанія NAVEX щорічно готує дослідження «Порівняльний звіт про викривання та управління порушеннями». У 2024 році воно охопило **3 784** організації з усього світу з **12** різних галузей економіки, сукупно – понад **57 млн працівників** та **1,86 млн повідомлень**. За 2023 рік було зафіксовано в середньому **1,57 повідомлення** на **100 працівників**, що стало найвищим показником за останні роки (для порівняння: 2022 – **1,47**; 2021 – **1,26**; 2020 – **1,30**). У деяких організаціях показник сягав **4,39 повідомлення** на **100 працівників**¹⁷

17. Whistleblowing & Incident Management Benchmark Report. – NAVEX, 2024.

На цьому тлі показники українських державних підприємств свідчать про вкрай низьку викривальну активність. Наприклад, при **понад 5 600 працівниках** у ДП «Адміністрація морських портів України» на Порталі було зафіксовано лише **1 повідомлення**, що становить менше ніж **0,02%** персоналу. У ДП «Ренійський морський торговельний порт» (**353 особи**) та Державному авіаційному підприємстві «Україна» (**235 осіб**), які мають **по 1 та 2 повідомлення** відповідно, ці показники також залишаються в межах **0,3 – 0,8%**.

Це свідчить про те, що українські державні підприємства поки що суттєво відстають від світових трендів – як за рівнем інформування працівників про канали повідомлень, так і за рівнем довіри до таких механізмів.

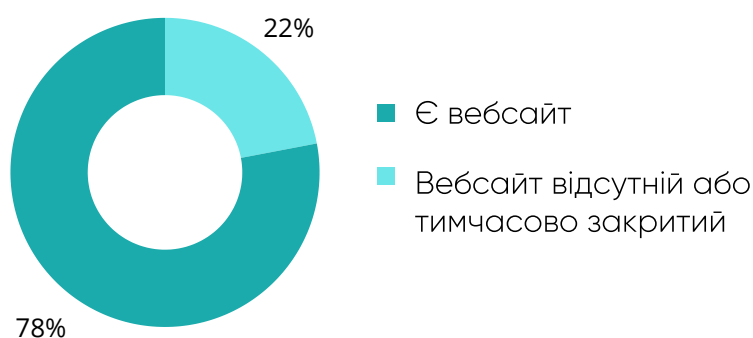
Попри те, що всі **36 підприємств** підключені до Порталу, посилання на нього міститься лише на **7 з 28 проаналізованих вебсайтів**, що також може бути однією з причин неподання повідомлень про корупцію через цей канал.

Насправді, ситуація, коли працівники організацій не повідомляють про корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення чи інші порушення вимог Закону, не обов'язково свідчить про те, що на підприємстві немає правопорушень. Відсутність повідомлень про корупцію може свідчити про те, що працівники не почуваються комфортно, безпечно та захищено настільки, щоб висловити свою позицію, бояться переслідувань, а також можуть просто не знати про можливість повідомити, канали повідомлення, права та гарантії захисту викривачів.

Аналіз інформації про канали повідомлення про корупцію на вебсайтах державних підприємств (станом на листопад 2024 року)

З метою визначення наявності, повноти та доступності інформації щодо каналів повідомлення про корупцію проаналізовано вебсайти **28 з 36 державних підприємств**, які належали до сфери управління Міністерства. Інші **8 державних підприємств** не мали вебсайтів на момент проведення дослідження або до них був обмежений доступ на час воєнного стану, тому такі державні підприємства не оцінювалися за цим критерієм.

Діаграма 5. Наявність у відкритому доступі вебсайтів державних підприємств



Аналіз вебсайтів державних підприємств здійснювався за такими критеріями:

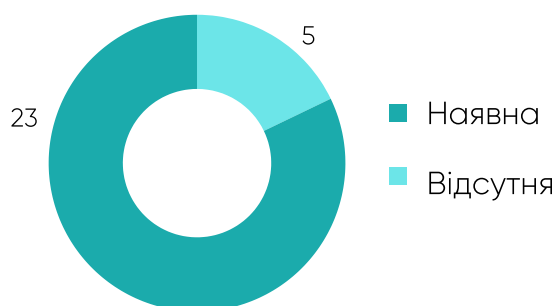
- 1) наявність інформації про канали повідомлення про корупцію;
- 2) доступність інформації про канали повідомлення про корупцію;
- 3) наявність на вебсайті порядків розгляду повідомлень про корупцію та / або положення про механізми заохочення викривачів.

Наявність інформації про канали повідомлення про корупцію на вебсайтах

Наявність чіткої та доступної інформації щодо каналів повідомлення про корупцію на вебсайті державного підприємства є важливою складовою прозорості та відкритості організації. Це створює умови для поінформованості потенційних викривачів, знижує бар'єри для подання повідомлень і демонструє готовність підприємства реагувати на корупційні ризики.

Результати аналізу, згідно з якими лише **23 з 28 підприємств** розмістили таку інформацію на своїх вебсайтах, свідчать про потребу посилення інформування про механізми викривання. Відсутність такої інформації на сайті зменшує ефективність внутрішньої системи викривання.

Діаграма 6. Наявність інформації про канали повідомлення про корупцію на вебсайтах



Водночас аналіз інформації показав, що зазначені на вебсайтах підприємств, на Порталі та в порядках розгляду повідомлень внутрішні канали дуже часто не збігаються, що може дезорієнтувати потенційних викривачів і знизити довіру до ефективності системи.

Окрему увагу слід звернути на використання Google-форм як інструменту подання повідомлень. Попри їхню зручність та низьку вартість для підприємств, такі форми не гарантують захисту анонімності та конфіденційності, що є критично важливим відповідно до ISO 37002. Стандарт чітко наголошує на необхідності гарантування безпеки, доступності, зрозумілості та послідовності каналів повідомлення.

Державним підприємствам слід провести аудит інформації, розміщеної на офіційних ресурсах, і уніфікувати відомості про канали повідомлення відповідно до стандартів. Також доцільно замінити незахищені інструменти, як-от Google-форми, на безпечні канали, які гарантують конфіденційність, збереження анонімності та відповідність вимогам законодавства та міжнародних стандартів.

Доступність інформації про канали повідомлення про корупцію на вебсайтах

Відповідно до стандарту ISO 37002, доступність інформації про канали повідомлення про корупцію є одним із ключових елементів ефективної системи управління викриванням. У межах проведеної оцінки вебсайтів державних підприємств цей критерій розглядався з огляду на місце розміщення відповідної інформації: чи доступна вона безпосередньо з головної сторінки, чи потребує додаткових пошуків у спеціальних розділах або підрозділах сайту.

Аналіз цього аспекту має важливе значення, адже що складніше знайти таку інформацію на вебсайті, то менш імовірно, що особа, яка має намір повідомити про корупцію, справді це зробить. Особливо це стосується людей, які не є досвідченими користувачами вебресурсів конкретного державного підприємства – наприклад кандидатів, на посади, стажистів або контрагентів. Зручний, інтуїтивно зрозумілий і швидкий доступ до інформації підвищує прозорість, полегшує процес повідомлення та заохочує до використання каналів.

Діаграма 7. Доступність інформації про канали повідомлення про корупцію



Наявність на вебсайті порядків розгляду повідомлень про корупцію та/або положення про механізми заохочення викривачів

Такі документи, як порядок розгляду повідомлень про корупцію та положення про механізми заохочення викривачів, мають бути у відкритому доступі на вебсайті, щоб забезпечити прозорість процедур та підвищити довіру потенційних викривачів до системи викривання в організації. Вони допомагають чітко зрозуміти, як повідомити про корупцію, як організація реагує на повідомлення про порушення і які гарантії та стимули передбачено для осіб, що наважуються викривати корупцію.

Загалом, за результатами аналізу інформації про канали повідомлень на вебсайтах, державні підприємства були оцінені в діапазоні від **0** до **8 балів** (Додаток 2).

Бали нараховувалися за такими критеріями:

1 бал

наявність інформації про канали повідомлення про корупцію

0-3 бали

доступність інформації про канали повідомлення про корупцію:

1 бал – інформація розміщена у розділі «Про нас»/«Діяльність», посилання на який є на стартовій сторінці вебсайту

2 бали – інформація розміщена у розділі «Антикорупційна діяльність»/ «Протидія корупції»/ «Запобігання корупції», посилання на який є на стартовій сторінці вебсайту

3 бали – інформація розміщена на стартовій сторінці вебсайту

1 бал

наявність посилання на Портал

1 бал

наявність онлайн-форми повідомлення про корупцію

1 бал

наявність на вебсайті положення про механізми заохочення викривачів

1 бал

наявність на вебсайті порядку розгляду повідомлень про корупцію

Серед найкращих практик за критерієм повноти та доступності інформації про канали повідомлення про корупцію, права та гарантії захисту викривачів можна виділити ДП «Адміністрація морських портів України», де на головній сторінці сайту розміщено інформацію про спеціальну телефонну лінію, Google-форму для повідомлення антикорупційного уповноваженого та посилання на Портал.¹⁸ Крім того, в розділі «Антикорупційна діяльність» міститься посилання на Порядок розгляду повідомлень про корупцію та Положення про впровадження у ДП «Адміністрація морських портів України» механізмів заохочення викривачів та формування культури повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону.

Також як приклад можна навести вебсайт Державної спеціалізованої фінансової установи «Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву», де інформація про канали повідомлення розміщена у розділі «Про Фонд» / «Запобігання і протидія корупції», посилання на який є на стартовій сторінці вебсайту.¹⁹ Інформація викладена чітко та у доступній формі. Зокрема, зазначено кілька каналів, якими можна скористатися для подання повідомлення про корупцію: адреса для поштового звернення із поміткою «Про корупцію»; електронна пошта антикорупційного уповноваженого; телефон гарячої лінії; Портал, на який можна перейти через інтерактивну кнопку.

Така структура демонструє відповідність стандартам прозорості та відкритості, рекомендованим ISO 37002, забезпечує різні способи зв'язку й підвищує доступність каналів для потенційних викривачів.

Рекомендації щодо покращення доступності інформації про канали на вебсайті:

- 1) Розміщення на головній сторінці.** Інформація про канали повідомлення про корупцію має бути доступною з головної сторінки вебсайту.
- 2) Використання зрозумілих позначень.** Використовуйте чіткі та зрозумілі назви, такі як «Повідомити про порушення» або «Антикорупційна лінія».
- 3) Мультимовність.** Забезпечте доступність інформації про канали повідомлення про корупцію кількома мовами, якщо організація працює в багатомовному середовищі.
- 4) Адаптивний дизайн.** Сайт має бути зручним для перегляду на різних пристроях, включно з мобільними телефонами та планшетами.
- 5) Регулярне оновлення інформації.** Актуалізуйте контактну інформацію про канали повідомлення про корупцію.

18. <https://www.uspa.gov.ua/>

19. <https://www.molod-kredit.gov.ua/pro-fond/zapobihannia-ta-protydiia-koruptsii>

3. ПОЛІТИКИ ВИКРИВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ

Політики викривання – це офіційні документи організації, які визначають правила, процеси та процедури повідомлення про порушення, гарантії захисту викривачів і є необхідними для забезпечення ефективного функціонування системи викривання та створення прозорого й безпечного робочого середовища.

Під час підготовки політики викривання організація має враховувати такі документи:

- 1) Закон України «Про запобігання корупції»** та інші нормативно-правові акти, що регулюють захист викривачів (обов'язково – якщо їхні положення поширюються на державні підприємства; рекомендовано – якщо не поширюються);
- 2) Директива ЄС 2019/1937 про захист викривачів** (рекомендовано для орієнтації на європейські практики);
- 3) міжнародні стандарти**, зокрема **ISO 37002** (рекомендовано для побудови ефективної, прозорої та захищеної системи викривання).

Також політики викривання забезпечують зрозумілість та впорядкованість процесів, дають працівникам організацій чіткі інструкції щодо того що, куди та кому можна повідомляти про порушення, про які порушення можна повідомити, щоб отримати гарантії захисту викривачів, що відбувається з інформацією, яку повідомив викривач.

Це допомагає уникнути плутанини та забезпечує впевненість працівників у тому, що їхні повідомлення не залишаться поза увагою. Наявність політик викривання в організації демонструє працівникам відкрите ставлення керівництва до критики, готовність реагувати на проблеми та покращувати роботу організації.

Політики викривання є інструментами, що допомагають організації ефективно виявляти, реагувати, а також запобігати порушенням. Вони створюють прозоре середовище, де працівники почуваються захищеними та впевненими в тому, що їхні повідомлення будуть почуті й розглянуті, а організація розвивається на основі принципів етики та доброчесності.

Відповідно до стандарту ISO 37002 керівництво державного підприємства має запроваджувати політику викривання, яка відповідає таким вимогам:

- узгоджена з цілями підприємства;
- окреслює сферу застосування системи викривання;
- передбачає постійне вдосконалення системи викривання;
- забороняє будь-які дії, які можуть спричинити шкоду викривачу чи іншій залученій особі;
- демонструє відданість підприємства формуванню культури викривання;
- містить чіткі та розумні пояснення способів подання повідомлення;
- гарантує довіру, неупередженість та захист викривача на всіх етапах процесу викриття;
- забезпечує захист конфіденційності повідомлення про порушення;
- описує незалежність та повноваження осіб, відповідальних за функціонування системи викривання;
- містить посилання на канали повідомлення за межами підприємства (регулярні канали);
- деталізує процедуру опрацювання повідомлень;
- не обмежує можливість подання повідомлення внутрішніми актами та договірними зобов'язаннями, зокрема етичним кодексом, положенням про конфіденційність.

Політика викривання підприємства має розроблятися із залученням працівників, узгоджуватися з іншими політиками підприємства та бути доступною для всіх залучених сторін (зокрема, підрядників, контрагентів, стажерів), враховуючи такі чинники, як вік, мова і можливі обмеження за станом здоров'я.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Моніторинг вебсайтів державних підприємств та аналіз отриманих відповідей засвідчили, що ключові норми, які визначають, хто є викривачем, через які канали можна повідомити про корупцію, якою є процедура розгляду повідомлень, а також які гарантії захисту передбачені для викривачів, найчастіше містяться в таких документах:

- 1) антикорупційні програми;
- 2) порядки прийняття та розгляду повідомлень про корупцію;
- 3) положення про механізми заохочення викривачів і формування культури викривання;
- 4) кодекси етичної поведінки (етичні кодекси).

Так, із **24 державних підприємств**, які відповіли на запитання опитувальника, **16** мають затверджені порядки прийняття та розгляду повідомлень про корупцію, а **13** – положення про механізми заохочення викривачів.

У більшості випадків положення про подання та розгляд повідомлень про корупцію одночасно містяться і в антикорупційній програмі, і в окремому порядку. Водночас трапляються випадки, коли зміст цих документів суперечить один одному, зокрема щодо визначення каналів повідомлення чи процедур розгляду. Цей аспект буде детальніше проаналізовано далі.

3.1. Антикорупційні програми державних підприємств

Як і Типова антикорупційна програма, антикорупційні програми державних підприємств передбачають розділи, що регламентують питання подання повідомлень про корупцію, повідомлень про порушення антикорупційної програми, прав та гарантій захисту викривачів, порядок перевірки повідомлень про корупцію та проведення внутрішніх розслідувань.

Усі антикорупційні програми містять положення про те, що порядок розгляду повідомлень про можливі факти порушень антикорупційної програми, а також взаємодії з заявником, гарантії забезпечення конфіденційності інформації про заявника та захисту його прав визначаються внутрішнім документом організації. Однак на практиці у державних підприємств такі окремі порядки відсутні. Натомість функціонують загальні порядки розгляду повідомлень про корупцію, які не охоплюють питання розгляду повідомлень про порушення антикорупційної програми, що створює нормативну прогалину.

Антикорупційна програма – стратегічний документ, що закладає підґрунтя всієї антикорупційної політики підприємства, а окремі порядки покликані деталізувати практичні процедури її виконання.

Водночас ст. 63 Закону передбачає, що антикорупційна програма може містити такі положення:

- 1)** умови конфіденційності інформування антикорупційного уповноваженого працівниками про факти підбурення їх до вчинення корупційного правопорушення або про вже вчинені іншими працівниками чи третіми особами корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення;
- 2)** процедури захисту працівників, які повідомили інформацію про корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення;
- 3)** порядок заходів реагування на виявлені факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, включно з інформуванням уповноважених державних органів та проведенням внутрішніх розслідувань.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Більшість антикорупційних програм у частині положень щодо внутрішньої системи викривання не відповідають чинному законодавству та потребують доопрацювання.

Типові недоліки, виявлені в антикорупційних програмах **24 державних підприємств**, які надали їх разом з опитувальниками:

1) використання формулювання «викривання є почесним правом кожного працівника підприємства», яке наведене у Типовій антикорупційній програмі. Утім, воно не відповідає абз. 4–5 ч. 3 ст. 61 Закону, яка передбачає обов'язок посадових та службових осіб юридичних осіб невідкладно інформувати посадову особу, відповідальну за запобігання корупції у діяльності юридичної особи, керівника юридичної особи або засновників (учасників) юридичної особи про випадки підбурення до вчинення корупційного правопорушення, пов'язаного з діяльністю юридичної особи; невідкладно інформувати посадову особу, відповідальну за запобігання корупції у діяльності юридичної особи, керівника юридичної особи або засновників (учасників) юридичної особи про випадки вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень іншими працівниками юридичної особи або іншими особами. Таким чином, згідно із Законом, викриття є обов'язком працівника, а не лише його правом. Через цю невідповідність положень Типової антикорупційної програми вимогам Закону деякі підприємства в антикорупційній програмі визначають викривання як право, тоді як у порядку розгляду повідомлень – як обов'язок;

2) положення про те, що анонімне повідомлення про корупцію підлягає розгляду, якщо наведена у ньому інформація стосується конкретної особи, містить фактичні дані, які можуть бути перевірені. З моменту запуску Порталу 06.09.2023 набули чинності оновлені норми ст. 53-2 Закону, які уніфікували вимоги до анонімних повідомлень та повідомлень із зазначенням авторства. Відповідно до чинного законодавства, анонімне повідомлення підлягає обов'язковому розгляду, якщо воно містить фактичні дані, що можуть бути перевірені, незалежно від того, чи вказано в ньому конкретну особу, яка ймовірно вчинила порушення. Таким чином, положення, які обмежують розгляд анонімних повідомлень лише тими випадками, коли зазначено конкретну особу, не відповідають чинній редакції Закону та потребують приведення у відповідність;

3) положення антикорупційних програм, які стосуються каналів та порядку розгляду, перевірки повідомлень про корупцію, внутрішніх розслідувань досі містять норми ст. 53-1 та 53-2 Закону в редакції, чинній до запуску Порталу. Наприклад, зазначається, що якщо отримана інформація стосується дій або бездіяльності керівника державного підприємства, така інформація без проведення попередньої перевірки у триденний строк надсилається до НАЗК, яке визначає порядок подальшого розгляду. Проте, згідно з чинною редакцією ст. 53-2 Закону, передбачено, що повідомлення має бути надіслане суб'єкту, уповноваженому здійснювати розгляд чи розслідування викладених у ньому фактів.

3.2. Порядки розгляду повідомлень про корупцію

Хоча законодавство України не встановлює для державних підприємств обов'язкової вимоги щодо наявності окремого порядку прийняття та розгляду повідомлень про корупцію, наявність такого документа є важливим елементом ефективної антикорупційної системи. Порядок забезпечує структурованість, прозорість та передбачуваність процесів роботи з повідомленнями, що, своєю чергою, підвищує довіру до механізму викривання.

Згідно з ISO 37002 процедура повідомлення та розслідування має бути чіткою, зрозумілою й доступною для всіх працівників. Саме такі внутрішні політики є ключовими для формування довіри до системи та заохочення повідомляти про порушення. Працівники мають бути впевнені, що їхні заяви розглянуть об'єктивно, безпечно та в межах зрозумілого процесу.

Водночас слід зазначити, що більш як половина порядків прийняття та розгляду повідомлень містять норми Закону, які втратили чинність. Надалі це може призвести до порушення вимог законодавства щодо порядку розгляду повідомлень, зокрема в частині дотримання термінів, що, своєю чергою, порушуватиме права викривачів.

Типові недоліки, виявлені в порядках розгляду повідомлень про корупцію **24 державних підприємств**, які надали їх разом з опитувальниками:

- 1)** використання норм Закону, які втратили чинність, або одночасне використання в документі чинних та нечинних норм ст. 53-1 та 53-2 Закону. Вище було наведено приклад щодо розгляду повідомлень про корупцію, поданих стосовно керівника організації. Також як приклад можна навести неправильне визначення термінів розгляду анонімних повідомлень про корупцію згідно з попередньою редакцією Закону – 15 (30) днів;
- 2)** відсутність у політиці процедур розгляду повідомлень про корупцію, поданих стосовно керівника державного підприємства або антикорупційного уповноваженого;
- 3)** відсутність чітко визначених термінів розгляду повідомлень або строків передання інформації після виявлення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення чи одержання повідомлення про вчинення такого правопорушення. У деяких державних підприємствах терміни розгляду повідомлень про корупцію, визначені в антикорупційній програмі, не збігаються зі строками, передбаченими в порядку розгляду повідомлень;

4) неповне відображення в політиці етапів роботи з повідомленнями про корупцію, що може спричинити порушення прав викривачів та виконавської дисципліни. До прикладу, пропущені етапи прийняття та реєстрації повідомлення про корупцію, внесення даних до Порталу, визначення відповідального виконавця, взаємодії з Порталом (у т.ч., рішення про розгляд повідомлення, позначення статусу викривача), перенаправлення повідомлення спеціальним суб'єктам у сфері протидії корупції, надання відповіді заявнику (викривачу), ведення обліку повідомлень;

5) відсутність у політиці згадки про Портал серед внутрішніх каналів, зазначених у порядках розгляду повідомлень, а також нечітко прописана процедура внесення повідомлення до Порталу і невизначення відповідальних осіб;

6) зазначення різних номерів спеціальної телефонної лінії як внутрішнього каналу в порядку розгляду повідомлень, на самому Порталі та в антикорупційній програмі державного підприємства;

7) застосування норм Закону України «Про звернення громадян» у випадках, коли повідомлення має розглядатися відповідно до вимог Закону «Про запобігання корупції». Наприклад, положення на кшталт: «повторні повідомлення від однієї особи з одного і того самого питання, якщо перше вирішено по суті, а також скарги, подані з порушенням термінів, передбачених ст. 17 Закону України «Про звернення громадян», розгляду не підлягають», – суперечать положенням ст. 12 зазначеного Закону, який не поширюється на порядок розгляду повідомлень про корупцію.

Також варто відзначити випадки розширення у внутрішніх політиках визначення поняття «викривач» порівняно з передбаченим законодавством. Так, наприклад, у порядку розгляду повідомлень про корупцію одного з державних підприємств використовується визначення поняття «викривач», яке не збігається з визначенням, даним у Законі. Зокрема, згідно із запропонованим визначенням: *«викривач – фізична особа, яка за наявності переконання, що інформація є достовірною, повідомила **або може повідомити** про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції», вчинених іншою особою, якщо така інформація стала їй відома у зв'язку з її трудовою, професійною, господарською, громадською, науковою діяльністю, проходженням нею служби чи навчання або її участю у передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності, проходження служби чи навчання»*.

Оскільки права викривача виникають з моменту подання повідомлення про корупцію, застосування розширеного визначення цього поняття може бути недоцільним і в подальшому спричинити у працівників хибне уявлення про обсяг гарантій, передбачених законодавством.

З урахуванням положень Закону, Директиви ЄС 2019/1937, міжнародного стандарту ISO 37002 та найкращих практик формування культури викривання, рекомендуємо використовувати таку орієнтовну структуру порядку розгляду повідомлень про корупцію державного підприємства:

1) Загальні положення (зазначається понятійний апарат, нормативні акти, які використовуються в документі, принципи роботи з повідомленнями).

2) Канали подання повідомлень про корупцію (зазначаються всі внутрішні канали повідомлення, зокрема обов'язкові – Портал та спеціальна телефонна лінія, також це може бути електронна пошта, особистий прийом, звичайна пошта, Google-форма на сайті. Однозначно перевага має надаватися максимально захищеним каналам, які забезпечать конфіденційність викривачу).

3) Процедура прийняття та реєстрації повідомлень про корупцію (визначаються особи, відповідальні за прийняття / реєстрацію / внесення повідомлень про корупцію до Порталу за кожним каналом окремо; терміни внесення повідомлень до Порталу).

4) Процедура розгляду повідомлень про корупцію (визначення осіб або підрозділів, відповідальних за розгляд повідомлення, визначення терміновості та категорії повідомлення, попередній розгляд повідомлення: аналіз інформації, перевірка фактів, консультація з іншими підрозділами, внутрішня комунікація між відповідальними особами; проведення внутрішнього розслідування; вжиття заходів реагування; підготовка відповіді заявнику (викривачу); інформування про результати розгляду та вжиті заходи).

5) Документування результатів розгляду (зберігання повідомлень про корупцію та матеріалів їх розгляду; доступ до повідомлень; облік повідомлень).

6) Моніторинг, оцінка та удосконалення процесів (описується механізм регулярного моніторингу процесу розгляду повідомлень про корупцію, показники ефективності, джерела інформації для аналізу, а також способи вдосконалення процесів на основі отриманих даних).

7) Підстави та періодичність перегляду порядку (визначаються підстави для перегляду порядку (зміни законодавства, внутрішніх процедур, виявлені недоліки в практиці застосування), а також періодичність перегляду (наприклад, щороку або за потреби).

8) Відповідальність за недотримання порядку (зазначаються наслідки у разі порушення порядку розгляду повідомлень (дисциплінарна відповідальність, службове розслідування тощо)).

Деякі державні підприємства передбачають у додатках до порядків розгляду повідомлень про корупцію опитувальники, які використовуються під час особистого прийому викривачів або прийняття повідомлень через спеціальну телефонну лінію.

Такі опитувальники дають змогу структуровано, детально та ефективно зафіксувати інформацію, надану викривачем. Вони допомагають уникнути упущень або неточностей у процесі прийому повідомлення, зменшують ризик непотрібних відхилень від теми, втрати важливих деталей, упередженого ставлення до викривача з боку посадової особи. Також використання опитувальника гарантує уніфікований підхід до прийняття повідомлень про корупцію, незалежно від того, хто саме їх приймає. Це особливо важливо в тих випадках, коли повідомлення подається щодо антикорупційного уповноваженого або антикорупційний уповноважений тимчасово відсутній, і повідомлення приймає інша особа.

Водночас аналіз засвідчив, що під час розробки опитувальників окремі державні підприємства не завжди враховували вимогу обов'язкового внесення кожного повідомлення про корупцію до Порталу з урахуванням структури передбачених у ньому полів. Частина цих полів є обов'язковими до заповнення, і без повної інформації зареєструвати повідомлення технічно неможливо. А через обмежені терміни розгляду повідомлень не завжди є змога повторно звертатися до заявника (викривача) для уточнень.

У зв'язку з цим доцільно включати до порядків розгляду типові опитувальники, запитання в яких відповідатимуть структурі Порталу та забезпечуватимуть збір усієї необхідної інформації одразу. За потреби до них можуть бути додані уточнювальні запитання, які допоможуть отримати більш повні й релевантні дані для подальшого реагування.

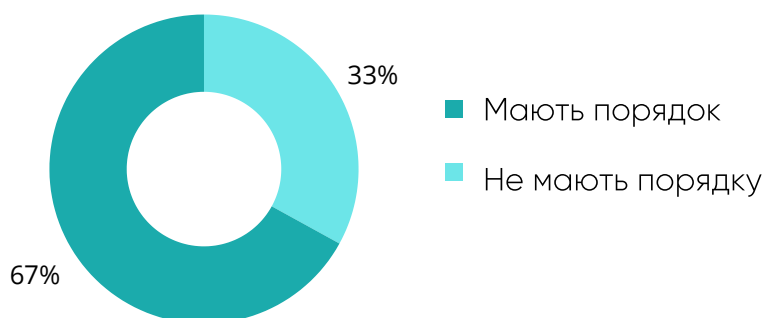
Також рекомендується затверджувати окремі додатки до порядку розгляду повідомлень про корупцію, зокрема:

- 1)** Журнал (реєстр) обліку повідомлень про корупцію, який можна вести як у письмовій, так і в електронній формі, із зазначенням ключових даних про кожне повідомлення, етапи його розгляду та результати;
- 2)** Пам'ятки для потенційних викривачів, що містять інформацію про доступні канали подання повідомлень, порядок їх розгляду, права викривача та гарантії його захисту, а також контактні дані органів, до яких можна звернутися для захисту прав у разі тиску чи переслідування.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Як вже зазначалося, **16** із **24 державних підприємств** мають затверджені порядки прийняття та розгляду повідомлень про корупцію.

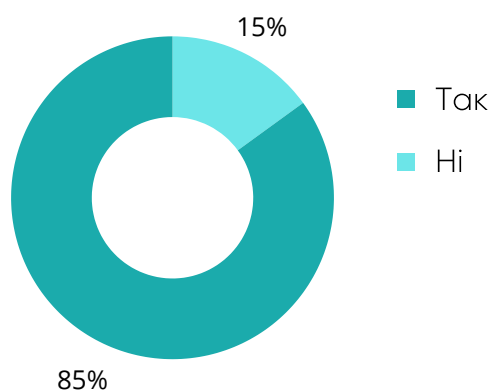
Діаграма 8. Наявність у державних підприємств порядків розгляду повідомлень



Затвердження порядку прийняття та розгляду повідомлень про корупцію демонструє прагнення підприємства до прозорості й системного підходу. Водночас відсутність такого документа у **8** з **24 державних підприємств** може свідчити про слабкість внутрішньої системи викривання та неготовність ефективно реагувати на сигнали про корупцію. Це створює ризики непрозорого розгляду повідомлень, недостатнього захисту викривачів і, як наслідок, втрати довіри з боку працівників і партнерів.

Під час анкетування працівників державних підприємств було поставлено запитання: «Чи відомо вам про наявність в організації політик (документів), якими затверджено порядок подання та розгляду повідомлень про корупцію?». Згідно з отриманими відповідями, **85% працівників** знають про наявність таких документів у своїй організації.

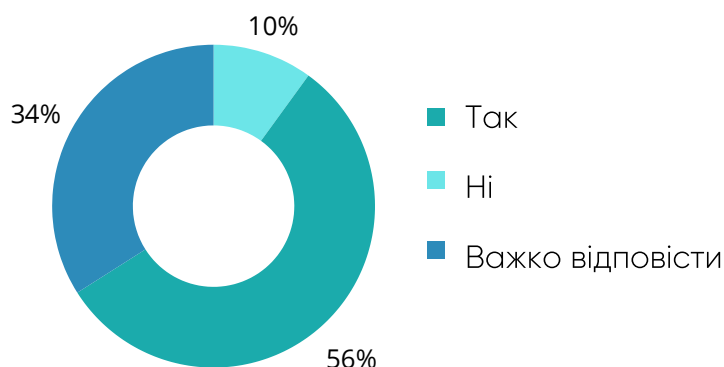
Діаграма 9. Обізнаність працівників державних підприємств щодо порядків розгляду повідомлень



Такий результат свідчить про достатній рівень інформованості працівників щодо наявних механізмів подання повідомлень. Водночас це створює потенціал для ефективного функціонування системи внутрішнього викривання – за умови, що працівники не лише ознайомлені з політиками, а й довіряють їм та розуміють, як ними користуватись на практиці.

Одне з питань анкети стосувалося сприйняття прозорості розгляду повідомлень про корупцію в організації. Респондентам було запропоновано відповісти на запитання: «Чи відчували ви, що процес розгляду повідомлень про корупцію у вашій організації є прозорим?».

Діаграма 10. Сприйняття прозорості процесу розгляду повідомлень про корупцію



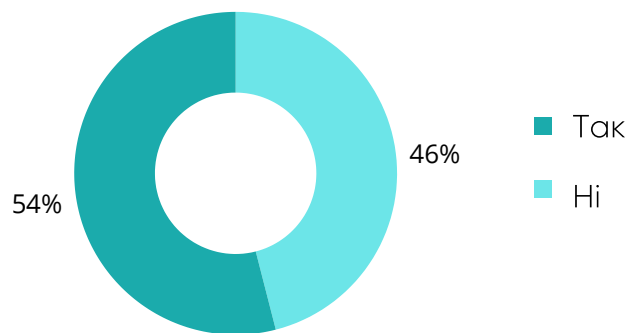
Більш як половина опитаних (**56%**) вважають процес розгляду повідомлень про корупцію прозорим. Водночас значна частина (**34%**) не змогла дати чіткої оцінки, що може свідчити про недостатню поінформованість або нечіткість процедур. Лише **10%** вважають цей процес непрозорим, що свідчить про порівняно низький рівень недовіри, але все ж потребує уваги з боку керівництва.

Враховуючи той факт, що більшість державних підприємств заявили, що не мають повідомлень про корупцію, такий показник довіри до прозорості процесу в поєднанні з відповідями щодо наявності та доступності каналів повідомлення свідчить про певний кредит довіри до антикорупційного уповноваженого.

3.3. Положення про механізми заохочення викривачів

Як вже зазначалося вище, з **24 державних підприємств**, які заповнили опитувальник, **13** мають затверджені положення про механізми заохочення викривачів.

Діаграма 11. Наявність у державних підприємств положень про механізми заохочення викривачів



Лише **46% державних підприємств** мають затверджені положення про механізми заохочення викривачів. Такий рівень впровадження відповідних документів свідчить про недостатню розвиненість системи викривання, що, своєю чергою, може знижувати мотивацію працівників повідомляти про корупцію. Відсутність чітко визначених механізмів заохочення знижує довіру до інституційної підтримки викривачів та ускладнює формування культури прозорості в організаціях.

Більшість положень державних підприємств щодо механізмів заохочення викривачів за змістом майже повністю відтворюють текст роз'яснення НАЗК від 24.02.2021 № 3 «Положення щодо впровадження установою механізмів заохочення викривачів та формування культури повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України "Про запобігання корупції"».²⁰

Впровадження механізмів заохочення та формування культури повідомлення є обов'язковою вимогою Закону. У зв'язку з цим усім державним підприємствам, які ще не затвердили положення про механізми заохочення викривачів, рекомендується розробити власні документи, адаптовані до специфіки їхньої діяльності. Як альтернативний підхід, відповідні норми можуть бути включені до антикорупційної програми підприємства, з обов'язковим ознайомленням працівників під час навчання.

За загальним підходом заохочення викривачів може бути як моральним, так і матеріальним.

Моральне заохочення здійснюється шляхом впровадження заходів, передбачених законодавством, без розголошення підстав заохочення у внутрішніх документах (наприклад, наказах), якщо викривач не надав письмової згоди на розкриття своєї особи. Воно базується на особистій мотивації викривача, який прагне визнання цінності своєї участі у викритті корупції. Факт отримання заохочення сприймається як висока оцінка його вчинку та сигнал про підтримку з боку підприємства.

20. <https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/03/0.-Rozyasnennya-Vykryvach-Zaohochennya.pdf>

Матеріальне заохочення може передбачати різні форми: премії або інші додаткові виплати, передбачені трудовим законодавством чи колективним договором; нагородження цінними подарунками; надання пільгового кредиту на житло; оплата відпочинку (санаторно-курортні путівки); придбання засобів для особистої безпеки (сигналізація, камери відеоспостереження тощо), особливо у разі виникнення ризиків для викривача.

Кожне підприємство розробляє механізм матеріального заохочення викривачів відповідно до чинного законодавства та власного бюджету на оплату праці.

Матеріальне заохочення викривача можливе за дотримання таких умов:

- 1)** повідомлення про корупцію було подано добровільно, тобто особа прийняла рішення самостійно, без зовнішнього тиску (відсутні перевірки, службові розслідування, запити або обов'язок повідомляти за посадовими інструкціями);
- 2)** відсутність особистої зацікавленості викривача;
- 3)** викривач не є співучасником правопорушення.

Прикладом вдалої практики є норма про матеріальне заохочення викривачів, закріплена в Антикорупційній програмі ДП «Адміністрація морських портів України».

Згідно з нею, у разі отримання винагороди, передбаченої ст. 53–7 Закону,²¹ працівник підприємства, який повідомив про корупційний злочин, має право на заохочення за місцем роботи. Таке заохочення здійснюється відповідно до умов Колективного договору та Правил внутрішнього трудового розпорядку для працівників апарату / відокремленого підрозділу підприємства одним із наведених нижче способів:

- 1)** нагородження почесною грамотою ДП «Адміністрація морських портів України»;
- 2)** оголошення подяки від Голови ДП «Адміністрація морських портів України»;
- 3)** заохочення у формі грошової премії.²²

21. Закон передбачає можливість виплати винагороди викривачам за умови дотримання визначених вимог. У листопаді–грудні 2024 року у медіапросторі активно обговорювалися випадки виплати значних сум винагород – зокрема, 13,3 млн грн та 1,68 млн грн – за викриття корупційних злочинів. Ці приклади викликали широкий суспільний резонанс і привернули додаткову увагу до теми викривання, підкресливши важливість ефективного механізму матеріального заохочення осіб, які сприяють виявленню корупції та інших правопорушень. <https://nazk.gov.ua/uk/vpershe-v-istorii-ukrainy-vykryvach-koruptsii-otrymav-vynagorodu/>; <https://nazk.gov.ua/uk/vynagoroda-za-povidomlennya-pro-koruptsiyu-sche-odyn-vykryvach-otrymav-vyplatu/>

22. https://www.uspa.gov.ua/wp-content/uploads/2023/01/antikorupc_programa_uspa_2023_1.pdf

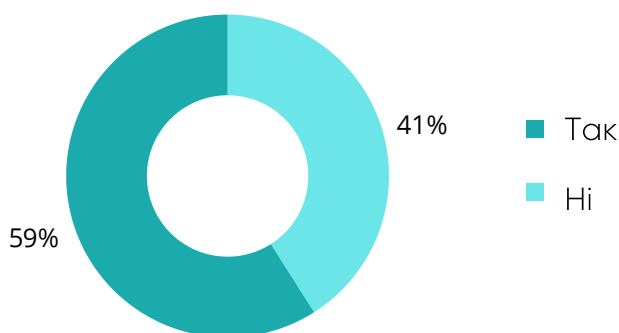
Слід зазначити, що передбачення винагороди за викриття може сприяти зростанню кількості повідомлень про корупцію, оскільки вона створює додатковий стимул для людей, які інакше могли б залишитися осторонь.

Водночас, попри очевидний позитивний ефект, винагорода може створити ризик неправдивих або необґрунтованих повідомлень, коли люди намагатимуться скористатися системою викривання заради отримання вигоди. Крім того, у деяких культурних чи професійних середовищах виплата винагороди може викликати етичні суперечки, зокрема якщо її сприйматимуть як «плату за чесність». Це може вплинути і на сприйняття викривачів у суспільстві.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Під час анкетування працівникам державних підприємств було запропоновано відповісти на запитання: «Чи відомо вам про наявність в організації політик (документів), які регулюють механізми заохочення до подання повідомлень про корупцію?».

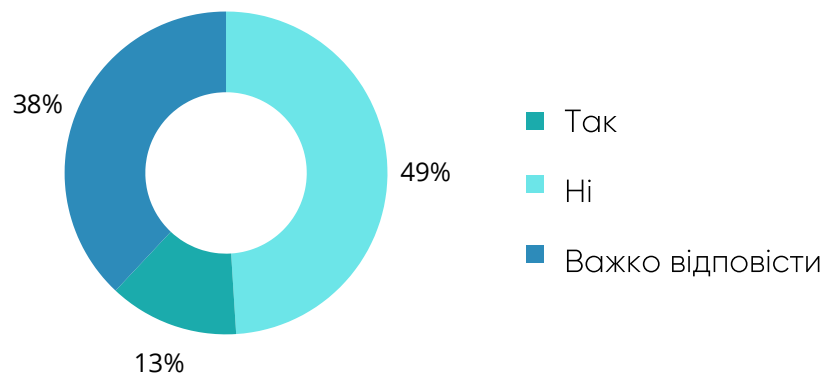
Діаграма 12. Обізнаність працівників державних підприємств щодо затверджених положень про механізми заохочення викривачів



Згідно з результатами опитування, лише **41% респондентів** поінформовані про наявність у своїй організації відповідних політик, тоді як **59%** не знають про їх існування. Низький рівень обізнаності працівників щодо механізмів заохочення свідчить про необхідність посилення внутрішньої комунікації та роз'яснювальної роботи. Недостатня поінформованість може стримувати працівників від повідомлень про корупцію, навіть якщо відповідні документи формально існують.

Попри поширення інформації про виплати винагород викривачам напередодні опитування, лише **13% респондентів** ствердно відповіли на запитання: «Чи вплинула б на ваше рішення повідомляти / не повідомляти про корупцію наявність заохочень за повідомлення (наприклад, фінансових бонусів чи визнання керівництва)?», **49% респондентів** відповіли негативно, а **38%** не змогли відповісти.

Діаграма 13. Вплив заохочення на рішення про повідомлення про корупцію



Такі результати свідчать про низький рівень мотиваційної сили матеріального чи морального заохочення у сприйнятті працівників і потребу в додатковій роз'яснювальній роботі щодо ролі та значення таких механізмів.

4. КУЛЬТУРА ВИКРИВАННЯ

«Компанія створює сприятливі умови для викривачів та формує повагу до викривачів як частину ділової культури компанії»

Типова антикорупційна програма, програми державних підприємств.

Важливий, але часто недооцінений фактор, що впливає на ефективність системи викривання, — це корпоративна культура. Саме вона визначає, наскільки потенційні викривачі почуваються в безпеці та психологічно комфортно, щоб повідомляти про правопорушення всередині організації.

Цей розділ присвячений культурі як невіддільному елементу ефективної системи викривання. Важливо усвідомлювати, що корпоративну культуру складно виміряти, і жодні опитування не можуть повністю відобразити, чи справді працівники почуваються у безпеці або захищеними. Водночас наявність відповідних політик, процедур та практик, які вимірюються в рамках дослідження, є важливими орієнтирами на шляху до побудови зрілої культури викривання.

На перший погляд, підприємство може здаватися відкритим до викривання, маючи затверджені правила та процедури. Але без відповідної культури, яка підтримує ці цінності на практиці, навіть найкращі політики можуть виявитися формальними і неефективними. Лише поєднання чітких процедур і «культури відкритості» (Speak Up) забезпечує реальну дієвість системи викривання.²³

Культура відкритості, яка підтримує право працівників висловлювати занепокоєння, сприяє не лише виявленню шахрайства чи корупції, а й загальному покращенню комунікації, якості управлінських рішень і, зрештою, фінансових результатів компанії.²⁴

Останнім часом поняття «культура викривання» дедалі частіше використовується разом з терміном «Speak Up культура» — як ширше за змістом явище, що охоплює не лише повідомлення про корупцію, а й відкритість до обговорення етичних ризиків, сумнівів чи проблем у робочому середовищі (Додаток 3).

23. WHISTLEBLOWING FRAMEWORKS. Assessing companies in trade, industry, finance and energy in The Netherlands. Transparency International Nederland, 2024. <https://www.transparency.nl/wp-content/uploads/2024/12/Whistleblowing-Frameworks-Research-Report-2024-final-final.pdf>

24. W. Vandekerckhove et al. Effective speak-up arrangements for whistle-blowers: A multi-case study on the role of responsiveness, trust and culture, 2017. https://www.accaglobal.com/content/dam/ACCA_Global/Research/ACCAESRC%20Effective%20SpeakUp%20Arrangements%20for%20Whistle-Blowers.pdf

При цьому культура викривання фокусується на створенні умов для безпечного інформування про порушення, насамперед корупційного характеру, відповідно до законодавства. Натомість Speak Up культура охоплює ширший контекст: вона передбачає вільне, регулярне і психологічно безпечне висловлювання працівниками думок, занепокоєнь та пропозицій, включно з етичними питаннями, без страху перед наслідками.

Ці культури мають реалізовуватися паралельно та взаємодоповнювати одна одну. Speak Up культура створює загальну атмосферу відкритості, в якій викривачі почуваються захищено і впевнено, а культура викривання формує для цього чіткі юридичні рамки, гарантії та процедури. Разом вони сприяють зміцненню етичної стійкості організації та формують довіру до антикорупційної інфраструктури.

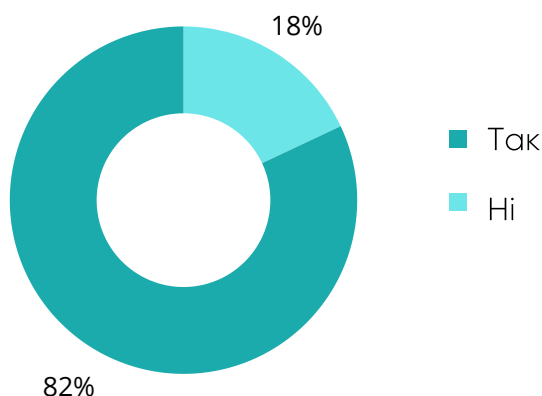
РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Результати анкетування свідчать, що **88% працівників** вважають організацію, в якій працюють, доброчесною, відкритою та прозорою.

Дещо менша частка респондентів – **82%** – погодилися з тим, що в їхній організації існує корпоративна культура, яка заохочує працівників вільно висловлюватися про проблеми та неправомірні дії.

Діаграма 14.

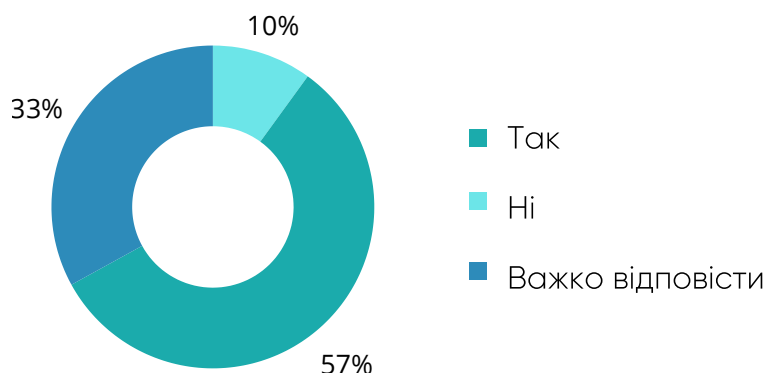
«Чи можете ви стверджувати, що в організації існує така корпоративна культура, за якої працівники не бояться вільно висловлюватися про проблеми та неправомірні дії?»



Важливу роль у формуванні довіри до системи викривання відіграє найвище керівництво, яке має демонструвати лідерство та прихильність до антикорупційних принципів. Саме приклад поведінки керівника формує культуру відкритості, адже працівники оцінюють не лише офіційні заяви, а й реальні дії.

На запитання: «Чи демонструє, на вашу думку, керівництво організації прихильність до викривання корупції?» лише **57% респондентів** відповіли ствердно, тоді як **33%** висловили сумніви, а **10%** зазначили, що їм важко відповісти.

Діаграма 15. Демонстрація керівництвом організації прихильності до викривання корупції



Аналізуючи приклади, наведені працівниками як підтвердження прихильності керівництва до культури відкритості, варто звернути увагу на характер комунікації з трудовим колективом. Зокрема, позитивно сприймається безпосереднє спілкування керівника з працівниками, тоді як обмеження контактів лише рівнем заступників чи керівників підрозділів може свідчити про недостатній рівень відкритості.

Доступність вищого керівництва та можливість відкрито висловлювати занепокоєння без страху перед переслідуванням є однією з ключових гарантій захисту викривачів і сприяє формуванню довіри в колективі. Такі принципи комунікації відповідають рекомендаціям міжнародного стандарту ISO 37002.

На запитання про готовність повідомити про корупцію в організації, якщо стане відомо про такі факти, **85% працівників** відповіли ствердно, а **10%** – негативно. Серед відповідей на відкрите запитання слід виділити такі думки:

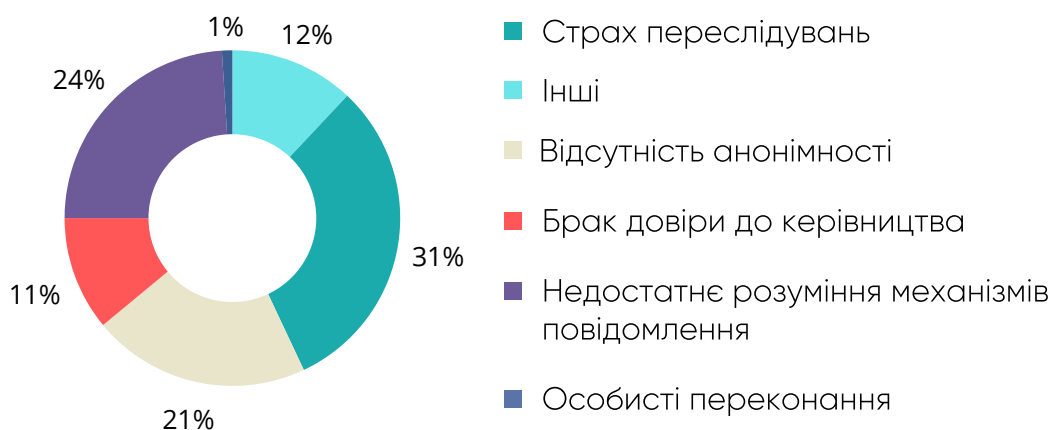
- «Важко відповісти»;
- «За моєю посадою неможливо відслідкувати корупційні прояви»;
- «Не знаю, залежно від того, наскільки це важливо»;
- «Якщо в мене будуть 100% докази»;
- «Готовий, у разі 100% впевненості у цьому факті»;
- «Анонімно»;
- «У нас немає корупції»;
- «Не бачу сенсу»;
- «Маю сумніви щодо успішного усунення в разі повідомлення».

Попри високу декларовану готовність викривати корупцію, деякі працівники вагалися через брак впевненості в результативності таких дій або потребу в беззаперечних доказах. Це свідчить про необхідність підвищення довіри до механізмів викривання, гарантій захисту та ефективності розгляду повідомлень.

Високий рівень довіри (**83%**) працівники виявили до антикорупційного уповноваженого, підтвердивши, що звернуться до нього, якщо дізнаються про факти корупційних дій.

Утім, попри високу готовність працівників державних підприємств повідомляти про корупцію, майже третина респондентів, а саме **31%**, серед факторів, які заважають повідомляти про корупцію, назвали страх переслідування, **24%** – недостатнє розуміння механізмів подання повідомлень, **21%** – відсутність анонімності, **11%** – брак довіри до керівництва.

Діаграма 16. Фактори, які заважають працівникам повідомляти про корупцію



Серед інших факторів, які заважають повідомляти про корупцію, працівники державних підприємств у відповідях на відкрите запитання назвали такі:

- «Особисті переконання»;
- «Відсутність корупції»;
- «Мені ніщо не заважає»;
- «Особиста необізнаність. На підприємстві створено всі умови для інформування»;
- «Менталітет, відсутність суворого покарання»;
- «Толерування корупції»;
- «Не володію інформацією про корупцію».

Отже, незважаючи на задекларовану готовність повідомляти про корупцію, працівників стримує страх переслідування, нерозуміння процедур і відсутність анонімності, що свідчить про необхідність посилення гарантій безпеки та інформування.

Результати опитування засвідчили, що працівники державних підприємств утримуються від повідомлення про можливі правопорушення з таких причин:

1. Культурні бар'єри. У низці випадків викривання сприймається як негативне явище, що асоціюється з «доносом» або зрадою колективу. Працівники можуть побоюватися осуду з боку колег. Часто в організації відсутня культура прозорої комунікації, а внутрішнє середовище не заохочує до відкритого висловлення занепокоєнь.

2. Брак поінформованості. Співробітники можуть не знати про існування каналів повідомлення про корупцію через відсутність відповідної інформації на вебсайті підприємства чи в приміщенні установи (інформаційні стенди, внутрішні розсилки тощо).

3. Недостатній рівень підготовки. Частина працівників не має навичок користування каналами повідомлення, особливо якщо йдеться про цифрові інструменти. Без чітких інструкцій або прикладів їм складно визначити, як саме діяти в разі виявлення порушення.

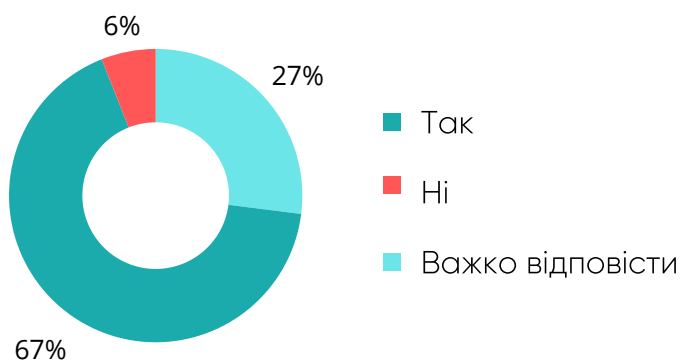
4. Низький рівень довіри. Працівники не впевнені, що повідомлення розглянуть серйозно або що винних осіб притягнуть до відповідальності. У деяких випадках на неформальному рівні керівництво може демонструвати байдужість або супротив до викривальної активності.

5. Страх негативних наслідків. Потенційні викривачі можуть побоюватися переслідування, тиску або погіршення умов праці. Наявність в організації історій про негативні наслідки для викривачів лише посилює ці побоювання.

На запитання щодо проведення в організації навчань щодо викривання протягом останніх кількох років **67% працівників** державних підприємств відповіли ствердно, **27%** не змогли дати відповідь, а **6%** зазначили, що навчання не проводились.

Діаграма 17.

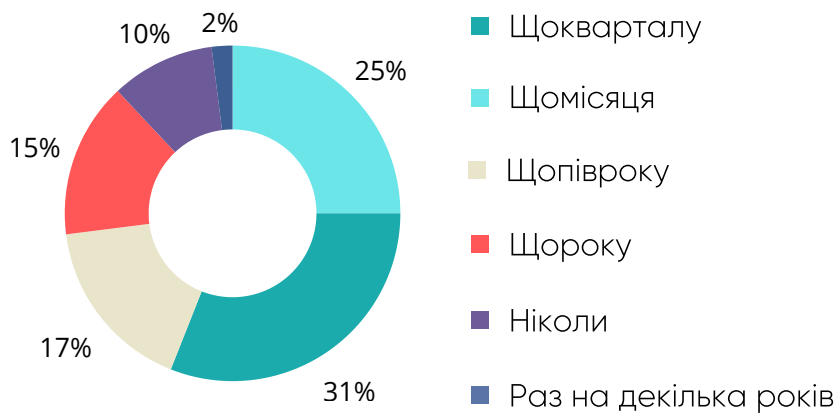
«Чи проводилися в організації навчання з питань повідомлення про корупцію та захист викривачів за останні 2 роки?»



Попри позитивний показник проведення навчань, **майже третина** опитаних не поінформовані про такі заходи, що свідчить про недостатню видимість або охоплення навчальних ініціатив. Водночас **28% працівників** висловили потребу в додаткових знаннях щодо викривання.

Діаграма 18.

«Як часто відбувається комунікація з антикорупційним уповноваженим щодо каналів повідомлення про корупцію та захисту викривачів (листи, зустрічі, навчання, розсилки, інформаційні матеріали тощо)?»



На запитання анкети: «Чи заохочують працівників організації повідомляти про можливі випадки корупції? Якщо так, то опишіть в рядку «Інше», як це відбувається» **74% респондентів** відповіли, що їм невідомо, **17%** відповіли «так», і лише **9%** — «ні».

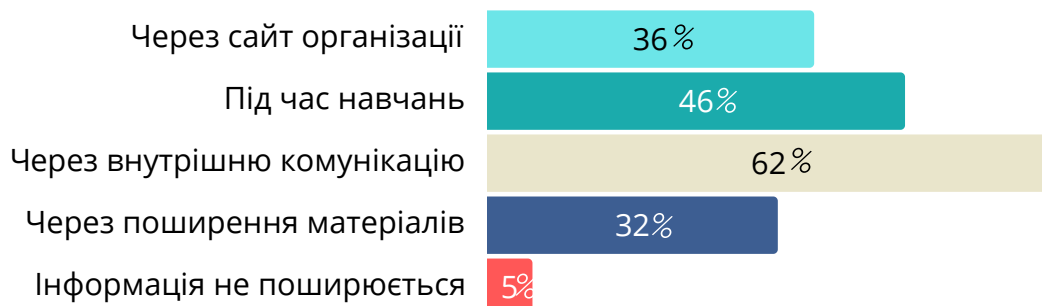
На відкрите запитання було отримано відповіді:

- «Так, освітньо-роз'яснювальне мотивування (тести, вебінари, бесіди, тощо)»;
- «Так, антикор проводить всі можливі роботи й опитування для виявлення і щоб знали на підприємстві, що є куди звернутися з питанням».

Наступне запитання анкети стосувалося способів інформування працівників про наявні канали повідомлення про корупцію. Найчастішими відповідями респондентів були: внутрішня комунікація (**62%**), проведення навчань (**49%**) та офіційний вебсайт організації (**36%**).

Діаграма 19.

«Яким чином доводиться до працівників інформація про канали повідомлення? Можна обрати кілька варіантів»



Працівникам державних підприємств під час анкетування було запропоновано обрати, які терміни вони знають.

Діаграма 20.

«Чи знаєте ви, що означають перелічені нижче терміни? Оберіть термін(и), які(ий) ви розумієте»



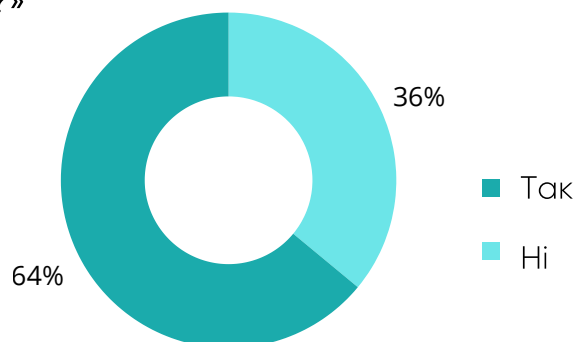
Результати опитування свідчать про достатньо високий рівень обізнаності працівників щодо ключових понять, пов'язаних із викриванням: «викривач», «корупційне правопорушення», «порушення, пов'язане з корупцією», «повідомлення про корупцію» – від **67%** до **81% респондентів** продемонстрували розуміння цих термінів.

Водночас **обізнаність щодо гарантій захисту викривачів** є помітно нижчою – лише **55% респондентів** оцінили свій рівень знань як достатній. Ця тенденція також підтверджується відповідями на подальші запитання, що стосуються конкретних прав і гарантій захисту викривачів.

Зокрема, лише **64% опитаних** зазначили, що знають про те, що викривач і його близькі перебувають під захистом держави.

Діаграма 21.

«Чи відомо вам, що викривач та його близькі особи перебувають під захистом держави?»



Перебування викривача та його близьких осіб під захистом держави означає надання їм правових, організаційних та практичних гарантій безпеки, спрямованих на запобігання можливим негативним наслідкам, пов'язаним із повідомленням про корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення.

Однак результати опитування демонструють, що значна частина працівників не до кінця розуміє зміст і обсяг таких гарантій. Це свідчить про потребу в додатковому інформуванні та роз'яснювальній роботі щодо прав викривачів і механізмів їхнього захисту.

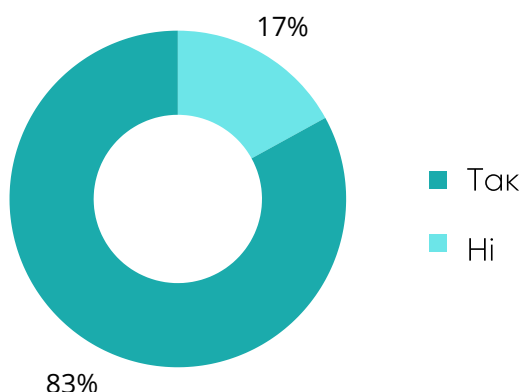
Анонімне повідомлення дає можливість викривачу інформувати про корупційні чи пов'язані з корупцією правопорушення без розкриття своєї особи. Такий підхід дає змогу уникнути переслідувань, дискримінації або помсти з боку роботодавця, колег чи інших осіб, що є важливим елементом системи захисту викривачів.

Надзвичайно важливо, щоби працівники були належним чином поінформовані про своє право на анонімність та мали реальну можливість ним скористатися.

Проте, згідно з результатами анкетування, **17% респондентів** заявили, що не знають про можливість анонімного повідомлення, що свідчить про потребу в посиленні комунікації та роз'ясненні відповідних механізмів.

Діаграма 22.

«Чи відомо вам про можливість повідомлення про корупцію анонімно?»

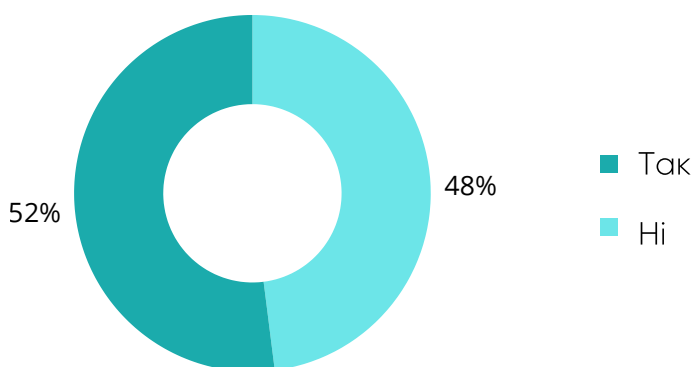


Результати анкетування засвідчують, що лише **52% респондентів** знають про **право викривачів на безоплатну психологічну допомогу**. Такий показник свідчить про недостатній рівень поінформованості працівників щодо своїх прав і доступних форм підтримки.

Надання психологічної допомоги є важливою складовою системи захисту викривачів, оскільки сприяє відновленню емоційного балансу, зниженню рівня стресу та підвищенню довіри до механізмів підтримки в організації.

Діаграма 23.

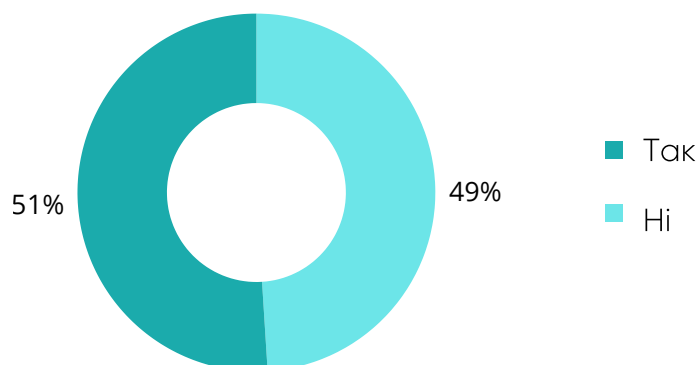
«Чи відомо вам, що викривач має право на психологічну допомогу?»



Схожа ситуація спостерігається і з обізнаністю про **право викривачів на безоплатну правничу допомогу** – про це знають лише **51% респондентів**.

Діаграма 24.

«Чи відомо вам, що викривач має право на безоплатну правничу допомогу?»

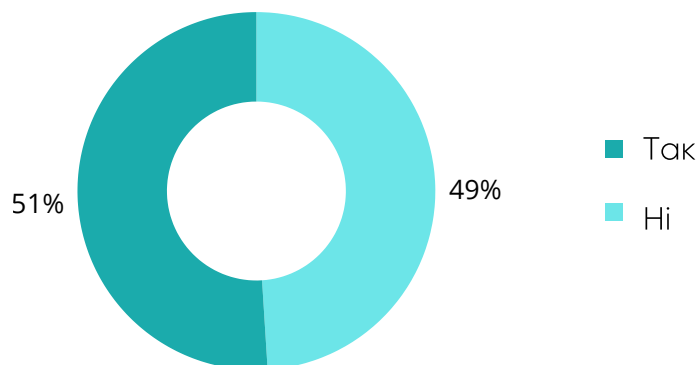


Безоплатна правнича допомога, зокрема вторинна, яка передбачає представництво інтересів викривачів у судах, органах державної влади, місцевого самоврядування та перед іншими особами, є надзвичайно важливим інструментом ефективного захисту і відновлення їхніх прав. Про необхідність розвитку цього напрямку свідчать, зокрема, заходи, передбачені Державною антикорупційною програмою на 2023–2025 роки, що спрямовані на підвищення кваліфікації та компетентності фахівців системи безоплатної правничої допомоги, зокрема працівників центрів та адвокатів, щодо питань захисту викривачів.

На такому ж рівні залишається й обізнаність працівників щодо права викривача на матеріальну винагороду – відповідно до результатів опитування, про це знають **51% респондентів**.

Діаграма 25.

«Чи відомо вам, що викривач має право на грошову винагороду?»



Такий рівень обізнаності характеризує систему викривання як недостатньо зрілу та недостатньо комунікаційно підтримувану. Це свідчить про проблеми з інформуванням, слабку інтеграцію механізмів захисту в корпоративну культуру та відсутність належної довіри з боку працівників.

Результати опитування щодо ставлення працівників до викривачів свідчать, що лише **14% респондентів** сприймають їх позитивно, тоді як переважна більшість (**55%**) говорить про нейтральне ставлення, а **10%** – про негативне. Інші респонденти зазначили, що не мають такої інформації або це питання не обговорюється в колективі. Такий розподіл відповідей свідчить про недостатній рівень відкритості до теми викривання та брак внутрішньої комунікації, що ускладнює формування підтримувального середовища для викривачів і може знижувати мотивацію працівників повідомляти про порушення.

Антикорупційний уповноважений, який після керівника є ключовою фігурою у формуванні культури доброчесності на підприємстві, повинен забезпечувати захищеність викривачів, їхню обізнаність про права та доступні канали повідомлення. Від його дій значною мірою залежить, наскільки успішно організація зможе подолати бар'єри, що перешкоджають викриванню.

Для досягнення цього антикорупційний уповноважений має не лише інформувати працівників про наявні канали повідомлення, а й активно заохочувати їх використання – через навчання, регулярну комунікацію, чітке реагування на кожне повідомлення та просування культури прозорості та доброчесності.

Як уже зазначалося, результати анкетування засвідчили високий рівень довіри до антикорупційного уповноваженого. За умови ефективного виконання ним своїх функцій, можна значно скоротити перелік причин, які утримують працівників від подання повідомлень про корупцію.

Наголосивши на важливості довіри до антикорупційного уповноваженого, доцільно чітко окреслити його роль у системі викривання та визначити практичні інструменти, за допомогою яких він може заохочувати працівників до повідомлення про порушення і формувати повагу до викривачів у трудовому колективі.

ІНСТРУМЕНТИ АНТИКОРУПЦІЙНОГО УПОВНОВАЖЕНОГО ДЛЯ ФОРМУВАННЯ КУЛЬТУРИ ВИКРИВАННЯ

1. НАВЧАННЯ ТА ІНФОРМУВАННЯ ПРАЦІВНИКІВ

Антикорупційний уповноважений повинен забезпечити працівників знаннями про те, як і куди повідомляти про корупцію. Навчання може проводитись у вигляді тренінгів, семінарів та вебінарів. До семінарів можуть залучатися працівники уповноваженого підрозділу Міністерства, експерти, які працюють у сфері антикорупції. Доцільно розробити покрокові інструкції для подання повідомлення та інформаційні матеріали. Також важливо організовувати проведення регулярних інформаційних кампаній з використанням плакатів, відеороликів, розсилки антикорупційних дайджестів на електронні пошти працівників.

Міжнародний стандарт ISO 37002 передбачає проведення заходів із підвищення обізнаності та професійної підготовки персоналу з таких ключових питань:

- 1)** структура системи управління викриванням в організації, включно з політиками, процедурами та розподілом обов'язків;
- 2)** визначення ознак порушень, які можуть стати підставою для повідомлення;
- 3)** порядок подання повідомлень: кому, як і через які канали повідомляти про порушення;
- 4)** інформація про доступні ресурси, механізми підтримки та заходи захисту викривачів;
- 5)** можливі наслідки в разі неповідомлення про відомі порушення;
- 6)** кодекс етики, етичні норми та правила, якщо вони діють в організації.

2. СТВОРЕННЯ БЕЗПЕЧНИХ УМОВ ДЛЯ ВИКРИВАННЯ

Для створення безпечних умов викривання необхідно впроваджувати захищені та зручні канали повідомлення. Одним із таких каналів є Портал, який адмініструється НАЗК і відповідає вимогам українського законодавства щодо захисту інформації. Інші канали – спеціальна телефонна лінія, електронні скриньки тощо – також мають гарантувати конфіденційність особи, яка повідомляє, і надавати можливість залишатися анонімною. Крім того, працівникам необхідно пояснювати механізми розгляду повідомлень, інформувати про гарантії захисту викривачів, передбачені законодавством, зокрема – про захист від переслідування. Окрему увагу слід приділити забезпеченню конфіденційності на всіх етапах роботи з повідомленням – з боку антикорупційного уповноваженого та інших осіб, залучених до його отримання, реєстрації та розгляду.

3. ФОРМУВАННЯ ПОВАГИ ДО ВИКРИВАЧІВ У КОЛЕКТИВІ

Повагу до викривачів формують через просування цінностей прозорості, відповідальності та доброчесності. Один із дієвих підходів – показувати викривачів як сміливих людей, які зробили внесок у викорінення корупції. Для цього можна використовувати як внутрішні історії успіху, так і зовнішні приклади – бажано із суміжної сфери діяльності. Важливо також змінювати сприйняття викривачів у колективі. Цього можна досягти шляхом проведення навчальних та інформаційних заходів, які допоможуть працівникам усвідомити значущість викривання і подолати стереотипи, що асоціюють таких осіб із негативними ярликами на кшталт «стукач» чи «донощик». Визнання внеску викривачів може здійснюватися через моральне та матеріальне заохочення – подяки, нагороди, сертифікати тощо.

4. ПОСТІЙНЕ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСУ ВИКРИВАННЯ

Для забезпечення ефективної роботи системи викривання антикорупційний уповноважений має регулярно аналізувати наявні механізми, зокрема оцінювати ефективність каналів повідомлення. Доцільно проводити опитування серед працівників з метою визначення рівня їхньої обізнаності, довіри до системи та бар'єрів, що перешкоджають повідомленню про порушення.

Процедури викривання мають постійно вдосконалюватися, зокрема через:

- 1) спрощення процесу подання повідомлень;
- 2) впровадження механізмів зворотного зв'язку з викривачами;
- 3) перегляд інструкцій та оновлення супровідних матеріалів відповідно до практичних потреб.

5. СТВОРЕННЯ ПАРТНЕРСЬКИХ ІНІЦІАТИВ

Антикорупційний уповноважений може посилити ефективність своєї діяльності через взаємодію із зовнішніми партнерами, зокрема:

- 1) участь у спільних проєктах із громадськими організаціями та антикорупційними органами;
- 2) залучення зовнішніх експертів для обміну досвідом;
- 3) підтримка інформаційних кампаній;
- 4) участь у національних ініціативах, спрямованих на розвиток культури викривання;
- 5) співпраця з медіа для висвітлення важливості інституту викривачів.

Такі ініціативи сприяють не лише професійному зростанню уповноваженого, а й підвищенню довіри до системи викривання всередині організації.

6. ОСОБИСТИЙ ПРИКЛАД

Антикорупційний уповноважений має демонструвати особисту відданість принципам прозорості, доброчесності та відкритості у щоденній роботі. Його професіоналізм та послідовність у діях формують авторитет серед працівників і керівництва.

Важливо також, щоб уповноважений виконував роль наставника та радника, надаючи підтримку потенційним викривачам, відповідаючи на запитання та допомагаючи їм зорієнтуватися в процедурі подання повідомлень.

Підвищення обізнаності працівників (потенційних викривачів) про права та гарантії захисту викривачів можливе за допомогою таких інструментів:

- 1) **розробка та поширення інформаційних матеріалів** (підготовка буклетів, постерів, посібників або відеороликів про права викривачів і процес викривання; створення покрокових інструкцій для подання повідомлень про порушення);

2) освітні кампанії (організація тренінгів та семінарів для працівників, підрядників і партнерів, де пояснюється важливість викривання, включення теми викривання до програм внутрішнього навчання персоналу);

3) використання технологій (розробка онлайн-платформ або чатботів для інформування працівників про політику викривання);

4) інформування про права викривачів та гарантії захисту (роз'яснення викривачам їхніх прав, зокрема захист від переслідування, конфіденційність, анонімність, право на психологічну допомогу, до яких організацій викривач може звернутися за захистом).

З огляду на вищезазначене, антикорупційним уповноваженим рекомендується посилити інформаційно-просвітницьку роботу, спрямовану на підвищення рівня обізнаності працівників щодо каналів повідомлення про корупцію, гарантій захисту та прав викривачів. Це може передбачати організацію тематичних навчань, підготовку роз'яснювальних матеріалів, а також створення доступних каналів для отримання інформації та консультацій. Такий підхід сприятиме формуванню більш сприятливого середовища для повідомлення про корупцію та забезпечення ефективного захисту викривачів.

Крім того, рекомендується впроваджувати механізми оцінки результатів таких заходів. Зокрема, рівень засвоєння працівниками отриманих знань можна перевіряти через тестування, опитування або форми зворотного зв'язку. Це допоможе не лише оцінити ефективність проведених заходів, а й виявити прогалини у знаннях, які потребують додаткової уваги.

5. ЗАХИСТ ВИКРИВАЧІВ

Захист викривачів є ключовим елементом ефективної системи викривання. Він сприяє створенню довіри в організації, заохочує працівників до активності у протидії корупції та гарантує безпеку від можливих негативних наслідків.

Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції передбачає, що кожна держава-учасниця прагне мати належні заходи для правового захисту осіб, які добросовісно й на обґрунтованих підставах повідомляють компетентні органи про будь-які факти, пов'язані зі злочинами, передбаченими зазначеною Конвенцією (ст. 33).

Директива ЄС 2019/1937 прямо забороняє будь-які форми репресій проти осіб, які повідомляють про порушення (викривачів), і гарантує захист від звільнення, пониження на посаді, погроз, утисків та інших форм дискримінації або негативного впливу (ст. 19).

Викривачі та їхні близькі перебувають під захистом держави (ст. 53 Закону).

Водночас захист викривачів – це не лише обов'язок держави, а й пряма відповідальність організації. Ефективна система викривання передбачає не лише наявність каналів для подання повідомлень, а й створення безпечного середовища, у якому працівник не боїться наслідків після викриття. Організація має активно підтримувати викривачів, запобігати будь-яким формам переслідування та забезпечувати конфіденційність, за можливості психологічну й правову допомогу, а також реагувати на порушення їхніх прав.

Важливим моментом у захисті є нерозголошення особи викривача. Без письмової згоди викривача його особу або будь-яку інформацію, що дає змогу прямо чи опосередковано її встановити, не можна передавати іншим особам, окрім тих, хто уповноважений приймати чи опрацьовувати повідомлення.

Організації повинні приймати анонімні повідомлення та, за можливості, захищати анонімних викривачів. Водночас працівникам потрібно пояснювати, що анонімність не завжди повністю гарантує безпеку, адже інколи особу викривача можна визначити за змістом повідомлення.

Жодна форма переслідування викривачів не може бути допустимою. Це стосується як жорстких дій (звільнення, пониження в посаді), так і м'яких форм (соціальна ізоляція, надмірний контроль, психологічний тиск). Під переслідуванням слід розуміти будь-які дії, погрози чи бездіяльність, які можуть спричинити шкоду викривачу – фізичну, емоційну, репутаційну чи фінансову. Такі дії можуть бути як умисними, так і наслідком недбалості, коли організація не вживає достатніх заходів для захисту викривача.

Організації мають вживати належних заходів для запобігання переслідуванню та забезпечувати, щоб усі працівники та залучені особи утримувалися від тиску на викривачів. Захист і підтримка мають починатися з моменту отримання повідомлення і тривати протягом усього процесу.

Захист прав викривачів може здійснюватися двома основними способами: **позасудовим** та **судовим**.

До позасудового захисту прав викривача належать:

- 1)** звернення за захистом до НАЗК;
- 2)** звернення до центрів безоплатної правничої допомоги;
- 3)** звернення за захистом до антикорупційного уповноваженого організації, в якій працює викривач;
- 4)** звернення до слідчого органу за наявності загрози життю, житлу, здоров'ю та майну викривача.

Антикорупційний уповноважений відіграє ключову роль у виявленні та реагуванні на випадки тиску чи переслідування викривачів. Саме він має оперативно фіксувати сигнали про загрози, звертатися до керівництва або НАЗК, а також ініціювати застосування заходів захисту. Важливо, що саме уповноважений відповідає за збереження конфіденційності особи викривача, опрацювання повідомлень у захищений спосіб та контроль за тим, щоб інформація не потрапила до сторонніх осіб без згоди викривача. Порушення конфіденційності може становити окрему форму репресій і потребує негайного реагування.

Активна та проактивна позиція уповноваженого є не лише вимогою законодавства, а й необхідною умовою для формування довіри в колективі та запобігання повторним випадкам переслідування.

До обов'язків антикорупційного уповноваженого у сфері викривання входять:

- 1)** організація внутрішніх каналів для повідомлень про корупцію, а також отримання, реєстрація та первинний розгляд інформації, що надходить через ці канали;
- 2)** співпраця з викривачами з метою забезпечення їхніх прав і гарантій захисту, визначених законодавством;
- 3)** надання консультацій та методичної допомоги працівникам і залученим особам щодо повідомлення про корупцію, а також організація навчань і просвітницьких заходів на відповідну тематику.

З метою ефективного виконання своїх функцій у сфері викривання антикорупційні уповноважені мають право:

- 1)** запитувати документи, зокрема ті, що містять інформацію з обмеженим доступом (крім державної таємниці), а також виготовляти їхні копії;
- 2)** опитувати осіб, причетних до обставин, викладених у повідомленні, зокрема керівників організації;
- 3)** звертатися до НАЗК у разі порушення прав викривача або його близьких осіб;
- 4)** вносити подання керівнику організації щодо притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності;
- 5)** виконувати інші передбачені законодавством повноваження, необхідні для захисту прав викривачів та всебічного й об'єктивного розгляду повідомлень (ст. 53–9 Закону).

Антикорупційний уповноважений може отримати інформацію про загрозу застосування репресій або інших негативних заходів впливу щодо викривача з таких **джерел**:

- 1)** безпосереднє звернення викривача із заявою про порушення його прав або проханням про захист;
- 2)** візування проектів розпорядчих документів, що стосуються кадрових рішень, зміни умов праці, скорочення виплат або премій, з яких може впливати ознака переслідування або тиску на викривача;
- 3)** інформація від НАЗК або іншого державного органу, яка містить сигнали щодо можливого тиску на викривача;
- 4)** повідомлення від іншого працівника організації чи близької особи викривача, які стали свідками проявів тиску або порушення прав;
- 5)** аналіз внутрішніх процесів, як-от різке погіршення умов праці викривача, переведення без пояснень, позбавлення доплат, що не має об'єктивного обґрунтування.

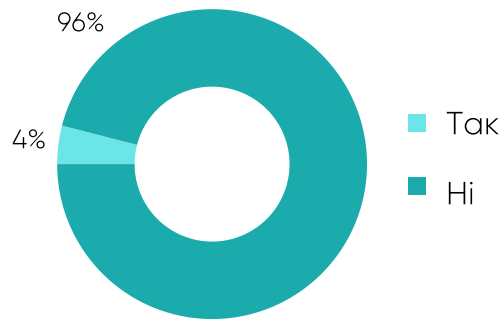
РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Результати опитування та анкетування виявили суттєві відмінності між офіційною позицією державних підприємств та відповідями працівників. Так, **23** із **24 державних підприємств** повідомили про відсутність викривачів у своїх структурах.

Водночас під час анкетування працівників **37 респондентів (4%)** зазначили, що повідомляли про випадки корупції у своїй організації. Отже, ці особи фактично вважають себе викривачами, що свідчить про наявність повідомлень, які могли бути не враховані.

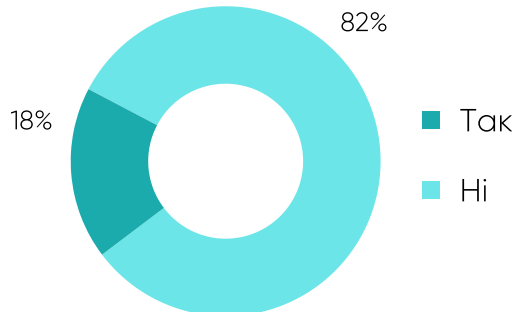
Діаграма 26.

«Чи доводилось вам повідомляти про корупцію у вашій організації?»



Діаграма 27.

«Якщо на попереднє запитання ви відповіли «так», дайте, за можливості, відповідь на запитання, чи відчули ви після того тиск / переслідування з боку керівництва»



Результати засвідчують, що **82% працівників**, які повідомили про корупцію, не зазнали переслідувань з боку керівництва, однак **18% респондентів (7 працівників)** усе ж зіткнулися з тиском або репресіями після повідомлення.

Наявна відмінність між позицією підприємств та відповідями працівників може свідчити, зокрема, про одну або декілька причин:

- 1)** недостатня обізнаність посадових осіб підприємств із правовим статусом викривача та гарантіями його захисту;
- 2)** слабкий зворотний зв'язок (до прикладу, антикорупційний уповноважений відносно недавно виконує свої функції і ще не володіє повною інформацією про раніше подані повідомлення), непрозорість у веденні обліку повідомлень або недовіра до системи;
- 3)** недостатньо розвинута культура викривання та поваги до викривачів як на підприємствах, так і в країні загалом, у зв'язку з чим досі «некомфортно» визнавати, що державне підприємство отримує повідомлення про корупцію, а на ньому працюють особи, на яких поширюється правовий статус викривачів;
- 4)** суди під час розгляду справ щодо порушення трудових прав викривачів не визнають наявності причинно-наслідкового зв'язку між повідомленням про корупцію та негативними заходами впливу, застосованими до викривачів. Через що посадові особи в організації помилково вважають, що особа не є викривачем. Детальніше про це йтиметься далі;

5) окремі працівники помилково ідентифікують себе як викривачів після подання скарги (звернення), яка за своїм змістом не є повідомленням про корупцію і не дає підстав для набуття статусу викривача.

Як позитивну практику впровадження захисту викривачів на державному підприємстві варто відзначити такі положення антикорупційної програми ДП «Адміністрація морських портів України»: ДП «АМПУ» забороняє залякування, приниження чи переслідування викривачів, застосування до них інших негативних заходів впливу, а саме: відмову у прийнятті на роботу; звільнення чи примушення до звільнення; притягнення до дисциплінарної відповідальності; інші заходи, зокрема формально правомірні рішення або дії, що мають вибірковий характер (наприклад, не застосовуються до інших працівників у подібних ситуаціях та/або не застосовувалися до цього працівника у схожих ситуаціях раніше), а також погрози застосування таких заходів впливу.

Викривач не може бути звільнений, примушений до звільнення, притягнутий до дисциплінарної відповідальності чи підданий іншим негативним заходам впливу або загрози таких заходів у зв'язку з поданим повідомленням.

Керівник ДП «АМПУ», посадові особи та Уповноважений в межах своїх повноважень забезпечують умови для захисту викривачів. Заходи для захисту визначаються Керівником ДП «АМПУ» спільно з Уповноваженим і впроваджуються за умови письмової згоди працівника.

Основними напрямками захисту викривача та працівника, який повідомив про ознаки порушення вимог Антикорупційної програми або про виявлення ознак корупційного чи пов'язаного з корупцією правопорушення, є:

- 1)** співпраця та реагування на факти застосування негативних заходів впливу або загрози їх застосування;
- 2)** вжиття заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні їхніх прав;
- 3)** непримушування викладати наявну в нього інформацію у письмовій формі;
- 4)** надання за його згодою робочого місця в іншому приміщенні ДП «АМПУ» (якщо є така можливість).²⁵

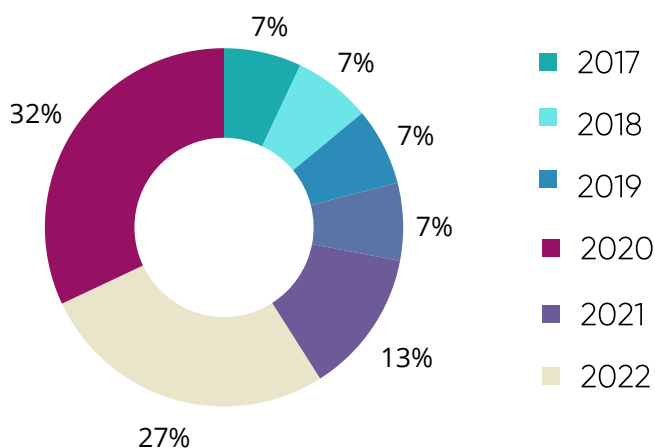
25. Надання викривачу (за його згодою) можливості працювати в іншому приміщенні ДП «АМПУ» — за наявності такої опції — є важливим елементом практичного забезпечення захисту. Цей підхід свідчить про усвідомлення керівництвом підприємства ризику негативного ставлення до викривача з боку колективу та ймовірності непрямих форм тиску чи переслідування. Переведення в інше приміщення може бути ефективним тимчасовим заходом, проте у випадках підвищеного ризику доцільно розглянути можливість переведення до іншого підрозділу, якщо це не суперечить трудовому законодавству та організаційним потребам.

Судовий захист викривачів

Одним із ключових елементів у системі гарантій захисту для викривачів є судовий захист. Наявність судових справ, пов'язаних із захистом трудових прав викривачів, свідчить про те, що механізми, покликані забезпечувати захист викривачів всередині організації, можуть бути недостатньо ефективними. Дієва система викривання має забезпечувати не лише можливість для працівників відкрито висловлюватися про порушення, а й гарантувати їхню безпеку, зокрема недопущення репресій чи негативних заходів впливу.

За даними Єдиного державного реєстру судових рішень, **6** із **36 державних підприємств** стали відповідачами у **15 справах** про захист трудових прав викривачів. У низці випадків викривачі змушені були звертатися до суду повторно. Така ситуація може свідчити про те, що наявні організаційні та юридичні механізми захисту не забезпечують належного реагування або профілактики переслідувань.

Діаграма 28. Розподіл судових справ про захист трудових прав викривачів по роках



Аналіз справ про захист трудових прав викривачів виявив такі тенденції:

Тривалість судових розглядів. Переважна більшість справ тривають понад два роки. Наприклад, окремі викривачі звернулися за захистом ще у 2017–2018 роках, а судові процеси досі не завершені.

Непідтвердження статусу викривача. У **5 справах** суди відмовили у визнанні статусу викривача, оскільки позивачі не надали належних і допустимих доказів, що підтверджують факт подання повідомлення відповідно до вимог Закону.

Невелика кількість позитивних рішень. Лише у **3 справах** суд повністю задовольнив позовні вимоги викривачів, ще в **одній** — частково. Водночас у жодному з рішень не було прямо підтверджено причинно-наслідковий зв'язок між повідомленням про корупцію та застосованими до викривачів заходами впливу. У деяких випадках суди взагалі не надали оцінки цим обставинам. Це свідчить, що навіть за умови визнання статусу викривача порушення прав у зв'язку з повідомленням не вважається доведеним.

У справі № 947/3424/21 за позовом ОСОБА_1 до Казенного підприємства «Морська пошуково-рятувальна служба», треті особи: Професійна спілка працівників казенного підприємства «Морська пошуково-рятувальна служба», Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), Державна служба морського та річкового транспорту України, про визнання незаконним та скасування наказу про звільнення, поновлення на роботі, стягнення середнього заробітку за час вимушеного прогулу та стягнення моральної шкоди суд першої інстанції, задовольняючи позовні вимоги, визнав причинно-наслідковий зв'язок між повідомленням викривача та негативним заходом впливу: «...суд враховує, що на час звільнення ОСОБА_1 керівнику підприємства було достеменно відомо про набуття позивачем статусу викривача в зв'язку з зверненням до НАЗК з відповідними повідомленнями, з матеріалів справи вбачається активна позиція ОСОБА_1 у здійсненні таких дій, після чого позивача було вперше звільнено, в зв'язку з чим суд критично ставиться до доводів сторони відповідача щодо того, що повторне звільнення ОСОБА_1 не пов'язане із його повідомленнями про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень. Суд зазначає, що стороною КП "МПРС" не доведено, що звільнення ОСОБА_1 не пов'язане зі здійсненням ним повідомлень про можливі факти порушення вимог Закону посадовими особами КП "МПРС". Стороною відповідача доводи позивача не спростовані, не надано належних та допустимих доказів щодо того, що кримінальне провадження за зверненням ОСОБА_1 було закінчено, факти, викладені в заяві ОСОБА_1, не підтвердились тощо.

За таких обставин суд приходить до висновку, що позовні вимоги ОСОБА_1 про визнання незаконним та скасування наказу директора Казенного підприємства «Морська пошуково-рятувальна служба» ОСОБА_4 від 06.01.2021 року № 3-к «Про звільнення», а також про поновлення ОСОБА_1 на посаді менеджера з якості сектору з якості казенного підприємства «Морська пошуково-рятувальна служба» з 06.01.2021 року, підлягають задоволенню».

Утім, суд апеляційної інстанції, скасовуючи рішення першої інстанції та відмовляючи у задоволенні позовних вимог, дійшов протилежного висновку: «...сам по собі факт недотримання адміністрацією процедури вивільнення під час первісного звільнення позивача через не запропонування працівнику всіх вакантних посад на підприємстві, що існували на час процедури вивільнення, не є достатнім доказом, що це порушення трудових прав відбулося саме внаслідок його діяльності як викривача, оскільки такі порушення, як пояснювали сторони і вбачається з матеріалів справи, були констатовані судами під час первісної хвилі звільнення за скороченням штатів і щодо інших працівників цього підприємства, які не мали статусу викривачів відносно адміністрації або інших осіб пов'язаних з підприємством КП "МПРС"».

Ознаки системного тиску. 3 з 6 державних підприємств, згаданих у справах, мають кілька позовів від викривачів. Це пов'язано з тим, що працівники оскаржують різні заходи негативного впливу. Попри відсутність прямих висновків судів про зв'язок між цими заходами та викриванням, така кількість позовів може свідчити про систематичний характер утисків. Це, своєю чергою, формує у працівників відчуття беззахисності перед роботодавцем. Крім того, у низці випадків роботодавці продовжували чинити тиск на викривачів навіть після судових рішень, що демонструє ігнорування норм законодавства.

Навіть якщо суди не встановили прямого причинного зв'язку між повідомленням про корупцію та подальшими переслідуваннями, сам факт звернення викривачів за захистом прав свідчить про моральні страждання, яких вони зазнали через свою активну позицію.

ВИСНОВКИ

Результати дослідження дають змогу окреслити основні проблеми та тенденції у формуванні систем викривання на державних підприємствах.

ПОЛІТИКИ ТА ПРОЦЕДУРИ

Політики викривання на державних підприємствах зазвичай оформлюються у вигляді внутрішніх нормативних документів, зокрема антикорупційних програм, порядків розгляду повідомлень, положень про механізми заохочення викривачів та етичних кодексів. У цих документах викладено ключову інформацію про статус викривача, доступні канали повідомлення, процедури розгляду повідомлень та гарантії захисту.

Із **24 державних підприємств**, які надали відповіді на опитувальник, **16** затвердили порядок прийому та розгляду повідомлень про корупцію, а **13** мають положення про механізми стимулювання викривачів. Водночас **85% опитаних співробітників** повідомили, що їм відомо про наявність політик викривання в організації.

Виявлені типові недоліки в політиках викривання: наявність положень Закону України «Про запобігання корупції», які втратили чинність, відсутність процедур розгляду повідомлень про керівництво або антикорупційного уповноваженого, відсутність чітких термінів розгляду, неповний опис етапів роботи з повідомленнями, відсутність згадки про Портал як внутрішній канал, зазначення різних номерів спеціальних телефонних ліній у різних документах, застосування положень Закону України «Про звернення громадян» замість відповідного Закону.

КАНАЛИ ПОВІДОМЛЕННЯ

Результати опитування показали, що лише **26% респондентів** згадали Портал як внутрішній канал, що може свідчити про недостатню обізнаність або сприйняття Порталу як зовнішнього каналу. Лише **7** із **28 проаналізованих вебсайтів** державних підприємств містять посилання на Портал. Також аналіз вебсайтів показав, що інформація про канали повідомлення часто не збігається на вебсайтах, на Порталі та у внутрішніх процедурах, що може заплутати потенційних викривачів та зменшити довіру.

Частина організацій використовує Google-форми для отримання повідомлень, що, попри свою зручність, не гарантує анонімності й конфіденційності та суперечить стандарту ISO 37002.

Щодо доступності інформації про канали повідомлення про корупцію на сайтах, то вона не завжди розміщується на головній сторінці, що ускладнює її пошук.

КУЛЬТУРА ВИКРИВАННЯ

88% співробітників вважають свою організацію чесною, відкритою та прозорою, а **82%** погоджуються з тим, що в ній існує культура, яка заохочує повідомляти про порушення.

Результати опитування свідчать, що, незважаючи на задекларовану готовність повідомляти про корупцію, працівники часто утримуються від цього через страх переслідувань, нерозуміння процедур та відсутність анонімності. Серед інших причин неподання повідомлень про корупцію – культурні бар'єри (сприйняття викривача як «стукача»), недостатня поінформованість про канали та процедури, низький рівень довіри (невпевненість у тому, що звіт буде розглянуто або винні будуть покарані) та страх перед негативними наслідками (тиск, погіршення умов праці), підкріплені історіями про негативні наслідки для викривачів.

Рівень обізнаності працівників щодо гарантій захисту викривачів залишається на відносно низькому рівні: лише **55%** знають про захист з боку держави, **52%** – про право на психологічну допомогу, **51%** – про право на юридичну допомогу і стільки ж – про можливість отримання грошової винагороди. Це свідчить про недостатню зрілість системи та слабку комунікаційну підтримку.

Ставлення працівників до викривачів переважно нейтральне (**55%**) або негативне (**10%**), лише **14%** сприймають їх позитивно. Це свідчить про недостатню відкритість до теми викриття та ускладнює формування сприятливого внутрішнього середовища.

Попри високу задекларовану готовність працівників повідомляти про корупцію через внутрішні канали, лише **3** із **36 підприємств** мали внесені повідомлення на Портал станом на 01.11.2024. Це може свідчити про те, що працівники не почувалися достатньо захищеними та впевненими у безпеці подання таких повідомлень.

ЗАХИСТ ВИКРИВАЧІВ

Аналіз судових справ свідчить про неефективність внутрішніх механізмів захисту: тривалі процеси, відсутність рішень про переслідування, часте невизнання статусу викривача. У деяких випадках на одному підприємстві зафіксовано кілька позовів про захист трудових прав від викривачів, що може свідчити про системний характер переслідування. Судова практика не завжди визнає зв'язок між повідомленням про корупцію та негативними наслідками для працівника, попри моральні страждання викривачів.

Системи викривання на державних підприємствах мають формальні ознаки впровадження, однак залишаються на початковому етапі зрілості. Їхня ефективність обмежується низкою чинників, зокрема: недостатньою обізнаністю працівників про свої права та гарантії, браком системної внутрішньої комунікації, культурними бар'єрами, страхом перед негативними наслідками, а також невідповідністю внутрішніх нормативних документів чинному законодавству та міжнародним стандартам.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

З метою подальшого розвитку та підвищення рівня зрілості систем викривання в державних підприємствах рекомендовано:

МІНІСТЕРСТВУ



забезпечити проведення навчань для антикорупційних уповноважених державних підприємств за тематиками: канали повідомлення, порядок розгляду повідомлень про корупцію, написання політик викривання, правовий статус викривача, гарантії захисту

здійснювати контроль за дотриманням антикорупційного законодавства на державних підприємствах, зокрема щодо функціонування каналів, порядку розгляду повідомлень про корупцію та можливого порушення прав викривачів

КЕРІВНИЦТВУ ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ



демонструвати принцип «tone from the top», особистим прикладом підтримуючи культуру доброчесності

забезпечити контроль за розробкою та впровадженням політик викривання, створенням і функціонуванням каналів, ефективністю розгляду повідомлень про корупцію, захистом викривачів від переслідування

забезпечити проведення щорічного аналізу системи викривання на підприємстві

надати доступ до Порталу авторизованим користувачам з числа працівників державного підприємства для забезпечення можливості розгляду повідомлень щодо антикорупційного уповноваженого

АНТИКОРУПЦІЙНИМ УПОВНОВАЖЕНИМ ДП



- ▶ **проводити** щорічний аналіз функціонування системи викривання на підприємстві з метою виявлення слабких місць і визначення шляхів для її вдосконалення
- ▶ **забезпечити** прозорість процедур розгляду повідомлень про корупцію та взаємодії з викривачами
- ▶ **внести** розділ із загальним описом політики викривання до антикорупційної програми підприємства (за наявності) або оновити її відповідно до чинного законодавства
- ▶ **розробити або переглянути** порядок розгляду повідомлень про корупцію з урахуванням вимог законодавства та узгодити з положеннями антикорупційної програми та інших внутрішніх документів, які містять норми щодо викривання
- ▶ **передбачити** у відповідних порядках окремі розділи, що регламентують прийняття повідомлень через Портал, процедуру їх розгляду та надання відповідей викривачам
- ▶ **підготувати** опитувальник для викривачів, який відповідатиме полям Порталу, як додаток до порядку розгляду повідомлень про корупцію
- ▶ **системно інформувати** працівників про політики викривання, гарантії захисту викривачів та захищеність каналів повідомлення, зокрема шляхом проведення навчань
- ▶ **внести** згадку про Портал як офіційний внутрішній канал повідомлення у всі відповідні внутрішні документи підприємства
- ▶ **провести** окреме навчання працівників щодо роботи з Порталом викривачів
- ▶ **розміщувати** інформацію про канали повідомлення на головній сторінці підприємств або в окремому розділі вебсайту, наприклад: «Антикорупційна діяльність», «Протидія корупції» чи «Запобігання корупції»
- ▶ **розмістити** активне посилання на Портал на вебсайті підприємства з метою підвищення рівня поінформованості працівників
- ▶ **налагодити** системну співпрацю з юристами підприємства для правового аналізу судових справ, пов'язаних із захистом викривачів, виявлення типових помилок і підвищення готовності до захисту прав викривачів у разі переслідування
- ▶ **ініціювати та впровадити** внутрішню інформаційну кампанію, спрямовану на формування позитивного образу викривачів, подолання стигми та розвиток культури відкритості
- ▶ **забезпечити** регулярну внутрішню комунікацію (через зустрічі, внутрішні розсилки, інфографіку) щодо можливостей викривання та заходів безпеки

Елементи ефективної системи викривання

Категорія аналізу	Підкатегорія аналізу	Доступність інформації про канали повідомлення про корупцію
Захист	Протидія переслідуванню	1) Можливість повідомити про випадки переслідування викривачів. 2) Чітке інформування працівників про заборону будь-яких форм переслідування викривачів. 3) Політика протидії переслідуванню, яка полягає у забороні будь-яких форм переслідування осіб, які сумлінно повідомили про порушення, та передбачає застосування дисциплінарних заходів до винних. 4) Механізми компенсації для працівників, які зазнали переслідування через викривання.
	Конфіденційність і анонімність	5) Можливість анонімно спілкуватись та повідомити про правопорушення. 6) Забезпечення захисту особи викривача на всіх етапах розслідування та після його завершення. 7) Забезпечення захисту особи, про яку повідомили, на всіх етапах процесу розслідування. 8) Забезпечення збереження важливої інформації.
Процедура	Механізм повідомлення	9) Наявність більше ніж двох каналів для повідомлення про порушення, один з яких доступний 24/7/365 (на кількох мовах, якщо потрібно). Канали мають забезпечувати подання повідомлення як письмовій, так і усній формі.
	Механізм реагування	10) Надання зворотного зв'язку викривачу щодо процесу розгляду повідомлення та інформування про стан та результати розгляду. 11) Система управління справами для реєстрації, розслідування та моніторингу повідомлень відповідно до законодавства про захист даних, яка регламентує процес обробки повідомлень про порушення під час і після надходження. 12) Оцінка повідомлень за рівнем ризику (низький чи високий) для ефективного опрацювання термінових випадків. 13) Регулярне навчання працівників, відповідальних за прийняття та розслідування повідомлень. 14) Наявність протоколу розслідування та залучення осіб із відповідними навичками розслідування. 15) Контроль за результатами розслідування. 16) Призначення радника для надання консультацій працівникам щодо повідомлення про порушення

Категорія аналізу	Підкатегорія аналізу	Доступність інформації про канали повідомлення про корупцію
	Моніторинг	17) Ключові статистичні дані щодо випадків викриття збираються та переглядаються на регулярній основі, включаючи моніторинг даних по іншим способам повідомлення. 18) Оцінювання повідомлень за принципом «чотирьох очей», який означає, що жодне важливе рішення або дія не повинні прийматися одноосібно. 19) Перегляд системи викривання на регулярній основі.
	Прихильність з боку керівництва	20) Вище керівництво несе відповідальність за систему викривання. 21) Статистичні дані моніторяться та обговорюються радою директорів або іншим органом управління.
Культура	Комунікація	22) Сприяння психологічній безпеці на робочому місці: переконання, що викривача не буде покарано за повідомлення. 23) Регулярні опитування працівників для вимірювання обізнаності щодо системи викривання. 24) Регулярне навчання працівників щодо системи викривання. 25) Регулярне інформування працівників про систему викривання з використанням позитивного підходу. 26) Поширення досвіду, отриманого з випадків викриттів, всередині компанії серед працівників. 27) Статистика щодо повідомлень викривачів оприлюднюється у відкритому доступі (наприклад, у щорічному звіті, на вебсайті).

Інформація про канали повідомлень про корупцію на вебсайтах підприємств

№	Найменування підприємства	Інформація про канали повідомлення про корупцію на сайті	Доступність інформації про канали повідомлення про корупцію	Наявність посилання на Портал на вебсайті	Наявність форми повідомлення про корупцію через вебсайт	Наявність положення про заохочення викривачів на вебсайті	Наявність порядку розгляду повідомлень на вебсайті	Загальний бал
1	ДП «Державний інститут проектування міст «Містопроєкт»	-	-	-	-	-	-	-
2	ДУ «Сирецький дендрологічний парк загальнодержавного значення»	1	3	0	0	0	0	4
3	Український державний науково-дослідний та проектний інститут «УкрНДІпроектрес таврація»	-	-	-	-	-	-	-
4	ДП «Український інститут інженерно-технічних розвідувань для будівництва»	-	-	-	-	-	-	-
5	ДП «Державний науково-дослідний інститут автоматизованих систем в будівництві»	0	0	0	0	0	0	0
6	ДП «Спеціалізована державна експертна організація – Центральна служба Української державної будівельної експертизи»	-	-	-	-	-	-	-

№	Найменування підприємства	Інформація про канали повідомлення про корупцію на сайті	Доступність інформації про канали повідомлення про корупцію	Наявність посилання на Портал на вебсайті	Наявність форми повідомлення про корупцію через вебсайт	Наявність положення про заохочення викривачів на вебсайті	Наявність порядку розгляду повідомлень на вебсайті	Загальний бал
7	ДП «Укркомунобслу- говування»	-	-	-	-	-	-	-
8	ДП «Науково- дослідний інститут будівельного виробництва»	1	1	1	0	0	0	3
9	ДП «Український державний науково- дослідний інститут проектування міст «Діпромісто»	-	-	-	-	-	-	-
10	Державна наукова архітектурно- будівельна бібліотека ім. В. Г. Заболотного	1	3	0	0	0	0	4
11	ДП «Державний науково- дослідний інститут будівельних конструкцій»	1	2	1	0	0	0	4
12	ДП «Державний науково- дослідний та проектно- вишукувальний інститут «НДІпроектрекон- струкція»	1	2	0	0	0	0	3
13	ДП «Адміністратор містобудівного кадастру на державному рівні»	-	-	-	-	-	-	-
14	Державна спеціалізована фінансова установа «Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву»	1	1	1	1	1	1	6

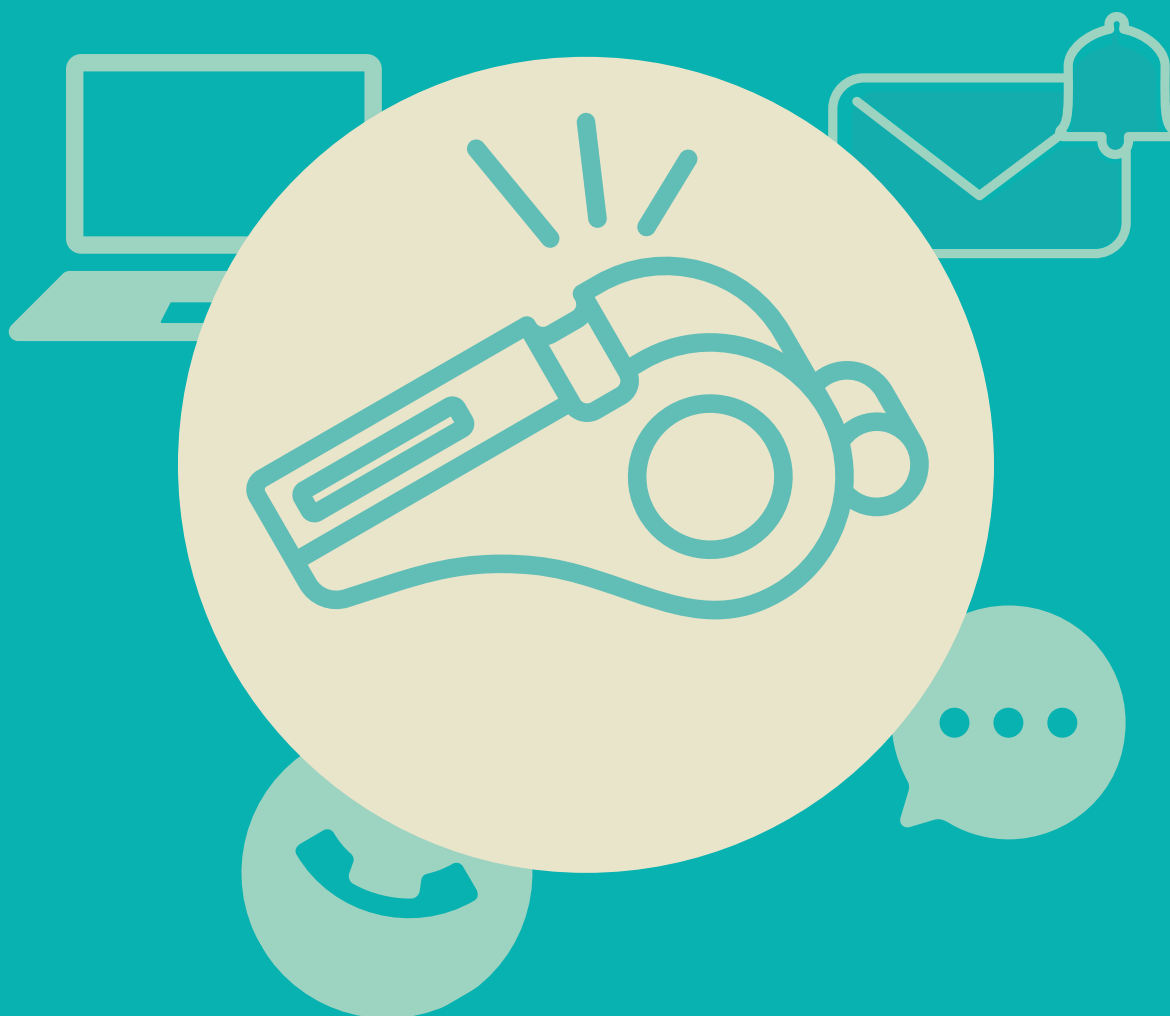
№	Найменування підприємства	Інформація про канали повідомлення про корупцію на сайті	Доступність інформації про канали повідомлення про корупцію	Наявність посилання на Портал на вебсайті	Наявність форми повідомлення про корупцію через вебсайт	Наявність положення про заохочення викривачів на вебсайті	Наявність порядку розгляду повідомлень на вебсайті	Загальний бал
15	Український державний науково-дослідний і проектно-вишукувальний інститут «УкрНДІводоканалпроект»	0	0	0	0	0	0	0
16	ДП «Адміністрація морських портів України»	1	3	1	0	1	1	7
17	ДП «Адміністрація річкових портів»	0	0	0	0	0	0	0
18	ДП «Ізмаїльський морський торговельний порт»	1	3	0	1	0	0	5
19	ДП «Морський торговельний порт» «Чорноморськ»	1	3	0	1	0	0	5
20	ДП «Одеський морський торговельний порт»	1	1	0	0	0	0	2
21	ДП «Морський торговельний порт «Південний»	1	3	0	1	0	0	5
22	ДП «СК «Ольвія»	-	-	-	-	-	-	-
23	ДП «Миколаївський морський торговельний порт»	1	1	0	0	1	0	3
24	ДП «Ренійський морський торговельний порт»	0	0	0	0	0	0	0
25	ПрАТ «Українське Дунайське пароплавство»	1	2	0	0	0	1	4

№	Найменування підприємства	Інформація про канали повідомлення про корупцію на сайті	Доступність інформації про канали повідомлення про корупцію	Наявність посилання на Портал на вебсайті	Наявність форми повідомлення про корупцію через вебсайт	Наявність положення про заохочення викривачів на вебсайті	Наявність порядку розгляду повідомлень на вебсайті	Загальний бал
26	Казенне підприємство «Морська пошуково-рятувальна служба»	1	2	1	0	0	0	4
27	ДП «Державтотранс-НДІпроект»	1	2	0	1	0	0	4
28	ДП водних шляхів «УКРВОДШЛЯХ»	1	2	0	0	1	1	5
29	Державне авіаційне підприємство «УКРАЇНА»	1	1	0	0	0	0	2
30	ДП «Міжнародний аеропорт Бориспіль»	1	1	1	0	1	1	5
31	ДП «Міжнародний аеропорт «Львів» імені Данила Галицького»	-	-	-	-	-	-	-
32	ДП «Украерорух»	1	3	0	0	0	0	4
33	ДП «Укрсервіс Мінтрансу»	1	3	1	0	0	0	5
34	ДП Національне бюро розслідувань на транспорті	0	0	0	0	0	0	0
35	ДП «Галузевий центр цифровізації та кібербезпеки»	1	1	0	0	0	0	2
36	Приватне акціонерне товариство «Київ-Дніпровське міжгалузеve підприємство промислового залізничного транспорту»	1	3	0	1	0	0	5

Порівняння Speak Up та Whistleblowing

Критерій	Speak Up	Whistleblowing
Зміст політики	Висловлення працівниками організації занепокоєння, сумнівів, ідей або пропозицій щодо процесів, рішень або поведінки в організації	Повідомлення про факти правопорушень (корупція, шахрайство, зловживання владою, загроза суспільству тощо)
Тип інформації, яка повідомляється	Питання етики, поведінки, внутрішньої комунікації в організації	Переважно правопорушення, що становлять загрозу інтересам суспільства або організації
Канал повідомлення	Внутрішній (керівник, HR, внутрішні електронні форми або особисті зустрічі)	Внутрішній (керівник, комплаєнс-офіцер, радник з доброчесності), зовнішній (компетентні органи), публічний (медіа, громадськість)
Форма повідомлення	Може бути усною або письмовою, часто неформальною	Письмова або за іншою процедурою (через визначені канали, із фіксацією дати, змісту та результату розгляду повідомлення)
Анонімність повідомлення	Не обов'язкова, часто повідомлення є відкритими	Повідомлення може подаватись анонімно, якщо це передбачено законодавством країни або політикою організації
Захист особи, яка повідомляє	Не завжди передбачений, залежить від політики організації	Встановлений законом країни, особі гарантується захист від переслідування та помсти
Мета повідомлення	Створення відкритої культури обговорення та покращення корпоративної культури	Запобігання, виявлення та припинення правопорушення, захист суспільного інтересу
Обов'язковість реагування на повідомлення	Не завжди чітко встановлена	Обов'язковий розгляд, оцінка, документування та вжиття заходів на повідомлення
Приклади тем	Неетична поведінка колеги, конфлікти в команді, ідеї щодо покращення процесів	Неправомірна вигода, шахрайство, конфлікт інтересів, незаконне привласнення коштів, дискримінація

Стан культури викривання на державних підприємствах, які входять до сфери управління Міністерства розвитку громад та територій України, м. Київ – 2025, 79 с.



Міністерство розвитку
громад та територій
України



From
the People of Japan

