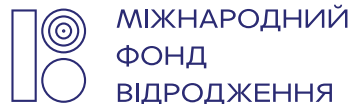


§§ РЕЗЮМЕ

**МОНІТОРИНГОВОГО
ЗВІТУ ЩОДО ВИКОНАННЯ
НОРМ ЗАКОНУ УКРАЇНИ
«ПРО ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ»
В ЧАСТИНІ ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ
ЦЕНТРАЛЬНИМИ ОРГАНАМИ
ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА
ОБЛАСНИМИ ДЕРЖАВНИМИ
АДМІНІСТРАЦІЯМИ У 2020 РОЦІ**



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

УДК 354.9:328.185(047.2/.3)

Резюме моніторингового звіту щодо виконання норм Закону України «Про запобігання корупції» в частині захисту викривачів центральними органами виконавчої влади та обласними державними адміністраціями у 2020 році. – Київ: ТОВ РЕД ЗЕТ, 2021. – 52 с.

ISBN 978-617-95052-5-6

Наукові редактори: Нестеренко О.В., Луцик В.В.
Літературне редагування і коректура: Мінько Н.М.
Комп'ютерна верстка: ТОВ РЕД ЗЕТ.

© Колектив авторів:

Нестеренко О.В. – к.ю.н., доцент, керівник Міждисциплінарного науково-освітнього центру протидії корупції НаУКМА;
Броневицька О.М. - к.ю.н., доцент, доцент кафедри кримінально-правових дисциплін Львівського державного університету внутрішніх справ;
Білецький А.В. – к.ю.н., молодший науковий співробітник Міждисциплінарного науково-освітнього центру протидії корупції НаУКМА;
Лось А.М. – молодший науковий співробітник Міждисциплінарного науково-освітнього центру протидії корупції НаУКМА;
Мамедбекова М.М. – молодший науковий співробітник Міждисциплінарного науково-освітнього центру протидії корупції НаУКМА;
Халімовський А.О. – фахівець Міждисциплінарного науково-освітнього центру протидії корупції НаУКМА.

© Рецензенти:

Олександр Калітенко - юридичний радник Трансперенсі Інтернешнл Україна
Луцик В.В. – к.ю.н., доцент, керівник Управління захисту викривачів та обробки повідомлень про корупцію Департаменту запобігання та виявлення корупції Національного агентства з питань запобігання корупції;
Карпова О.О. - головний спеціаліст відділу роботи з викривачами Департаменту роботи із запобігання та виявлення корупції Національного агентства з питань запобігання корупції.

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

Це наукове дослідження присвячено аналізу стану виконання центральними органами виконавчої влади та обласними державними адміністраціями вимог норм Закону України «Про запобігання корупції» щодо побудови ефективної системи захисту викривачів.

§§ ВСТУП

На початку 2020 року вступили в силу зміни до Закону України «Про запобігання корупції» в частині посилення захисту викривачів корупції. Окрім закріплення низки прав і гарантій захисту викривачів, як-то, право на анонімність і конфіденційність, гарантія захисту від негативних заходів впливу на робочому місці, право на винагороду, право на звільнення від юридичної відповідальності, указані зміни поклали низку обов'язків на органи влади та їх уповноважені підрозділи (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції у сфері захисту викривачів. Серед таких обов'язків варто виділити: створення і функціонування внутрішніх/регулярних каналів повідомлення для викривачів, впровадження механізмів заохочення та формування культури повідомлення, визначення внутрішніх процедур і механізмів прийняття та розгляду повідомлень від викривачів, визначити окрему особу, відповідальну за реалізацію повноважень із захисту викривачів. Контроль за виконанням цих вимог покладається на Національне агентство з питань запобігання корупції.

Оскільки коло органів влади, на яких поширюються вимоги норм Закону України «Про запобігання корупції» щодо захисту викривачів, є доволі широким, нами було вирішено зупинитись на аналізі діяльності центральних органів виконавчої влади та обласних державних адміністрацій у цій сфері. Відтак, мета нашого дослідження полягає в аналізі стану виконання вимог Закону України «Про запобігання корупції» в частині захисту викривачів корупції центральними органами виконавчої влади та обласними державними адміністраціями у 2020 році, а також виробленні рекомендацій щодо перегляду політики у вказаній сфері на підставі здійсненого аналізу.

МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

Під час підготовки моніторингового звіту щодо виконання закону у сфері захисту викривачів використано таку методологію:

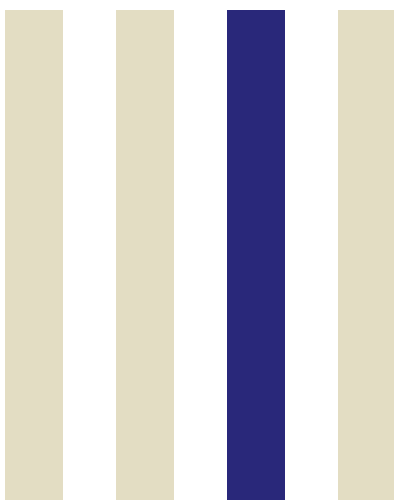
- ▶ загальнонаукові методи (пошук інформації у відкритих базах даних, системний та праксеологічний аналіз, аналітичні узагальнення на основі отриманої інформації);
- ▶ аналіз кількісних показників, зібраних за допомогою запитів до ЦОВВ та ОДА; контент-аналіз інформації з відкритих джерел;
- ▶ порівняльний аналіз використовуваних каналів повідомлення та лідерів у виконанні закону у сфері захисту викривачів з-поміж державних органів, які піддавались аналізу;
- ▶ рейтингування (ранжування) органів залежно від стану організації роботи з викривачами.

Зокрема, в межах підготовки цього звіту системно аналізувалось виконання закону у сфері захисту викривачів міністерствами України, центральними органами виконавчої влади, центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом, а також обласними державними адміністраціями.

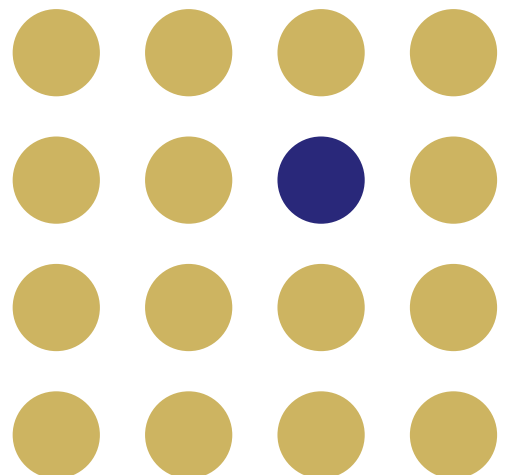
У процесі контент-аналізу було досліджено відповіді на запити НАЗК ЦОВВ та ОДА, наявність необхідної інформації на офіційних вебсайтах держорганів, включно з наявністю інформації про такі канали повідомлення, як онлайн-форми, захищені електронні скриньки та спеціальні телефонні лінії, про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень. Щодо кількісного аналізу опрацьовано статистичні дані про кількість отриманих повідомлень про корупцію, кількість наданих роз'яснень викривачам корупції та ін.

Зокрема, аналіз виконання закону у сфері захисту викривачів здійснювався на основі таких критеріїв:

1. створення та функціонування через офіційний вебсайт, засіб електронного зв'язку та спеціальну телефонну лінію внутрішніх каналів повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону, передбачених ч. 4 ст. 53, ч. 1 та п. 4 ч. 2 ст. 531 Закону;
2. створення та функціонування через офіційний вебсайт, засіб електронного зв'язку та спеціальну телефонну лінію регулярних кана-



- лів повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону, передбачених ч. 4 ст. 53, ч. 1 та п. 4 ч. 2 ст. 531 Закону;
3. загальна кількість повідомлень про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону, які надійшли через внутрішні або/та регулярні канали, у тому числі в розрізі кожного каналу окремо;
 4. загальна кількість повідомлень про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, які надійшли від викривачів;
 5. впровадження механізмів заохочення та формування культури повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону, передбачених п. 1 ч. 2 ст. 531 Закону;
 6. кількість випадків надання працівникам та особам, які проходять у них службу або навчання або виконують певну роботу, методичної допомоги та консультацій щодо здійснення повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону, передбачених п. 2 ч. 2 ст. 531 Закону;
 7. визначення внутрішніх процедур і механізмів прийняття та розгляду повідомлень про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону, перевірки та належного реагування на такі повідомлення, передбачених п. 3 ч. 2 ст. 531 Закону;
 8. кількість випадків надання викривачу детальної письмової інформації про результати попередньої перевірки за його повідомленням у порядку, передбаченому абз. 6 ч. 3 ст. 532 Закону, та строк, протягом якого вказану інформацію було надано викривачу;
 9. кількість випадків роз'яснення викривачу щодо компетенції органів або юридичних осіб, уповноважених на проведення перевірки або розслідування відповідної інформації за його повідомленням, у разі коли отримана інформація не належить до компетенції органу, у порядку, передбаченому абз. 7 ч. 3 ст. 532 Закону, та строк, протягом якого вказану інформацію було надано викривачу;
 10. кількість викривачів, які звернулися за захистом до уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) з питань запобігання та виявлення корупції;
 11. визначення керівником уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції окремої особи, відповідальної за реалізацію повноважень із захисту викривачів, відповідно до абз. 8 ч. 2 ст. 539 Закону;
 12. доступність можливості для повідомлення: наскільки легко знайти інформацію про те, як і куди повідомляти про корупцію;
 13. порівняння каналів повідомлення, які найбільше представлені в ЦОБВ та ОДА.



§§ ВИКОНАННЯ ЗАКОНУ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ МІНІСТЕРСТВАМИ УКРАЇНИ

НА ОСНОВІ АНАЛІЗУ ІНФОРМАЦІЇ, ОТРИМАНОЇ У ВІДПОВІДЬ НА ОФІЦІЙНІ ЗАПИТИ, А ТАКОЖ ІНФОРМАЦІЇ, РОЗМІЩЕНОЇ НА ОФІЦІЙНИХ ВЕБСАЙТАХ МІНІСТЕРСТВ УКРАЇНИ, МОЖНА ЗРОБИТИ УЗАГАЛЬНЕННЯ ЩОДО ВИКОНАННЯ НИМИ ЗАКОНУ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ.

Щодо створення та функціонування внутрішніх і регулярних каналів повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень варто зазначити, що більшість міністерств України не диференціює канали повідомлення про корупцію на внутрішні та регулярні. Зокрема, на більшості офіційних вебсайтів міністерств є окремий розділ «Повідомити про корупцію», в якому можна знайти загальні контакти для повідомлення про корупцію у вигляді засобів електронного зв'язку, спеціальної телефонної лінії та поштової адреси. Також поширеною практикою є розміщення онлайн-форми для заповнення інформації про корупційні правопорушення в режимі онлайн. Здебільшого такі форми не розмежовують на регулярні та внутрішні. Диференціюють на своїх вебсайтах внутрішні та регулярні канали повідомлень Міністерство цифрової трансформації України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство охорони здоров'я України та Міністерство закордонних справ України. На вебсайтах цих міністерств є окремі телефонні лінії, а також електронні скриньки для повідомлень громадянами або ж співробітниками цих державних органів влади.

Інформацію про загальну кількість повідомлень про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону, які надійшли через внутрішні та/або регулярні канали, та кількість повідомлень про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, які надійшли від викривачів, надали не всі міністерства. Як свідчать відповіді на запити на інформацію, близько половини міністерств або не надали інформації про кількість отриманих повідомлень за 2020 рік, або їхня кількість становила

не більше 5. Лідерами за кількістю повідомлень стали Міністерство юстиції України (за 2020 рік отримано 533 повідомлення), Міністерство оборони України (212 повідомлень) та Міністерство молоді та спорту України (8 повідомлень).

Щодо впровадження механізмів заохочення та формування культури повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень більшість міністерств зазначає наявність подібних механізмів у вигляді розміщення інформації про можливість повідомлення про корупцію на офіційних сайтах.

Щодо кількості випадків надання працівникам та особам, які проходять службу або навчання або виконують певну роботу, методичної допомоги та консультацій щодо здійснення повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень варто зазначити, що в більшості міністерств наголошують на проведенні спеціальних тренінгів та вебінарів. При цьому лише Міністерство закордонних справ України надає статистичну інформацію про ці заходи (за 2020 рік було проведено 2 тренінги, в яких узяли участь 110 осіб; пройшли стажування понад 250 осіб). У декількох міністерствах ці механізми перебувають у процесі розроблення.

У більшості міністерств розроблено або ж визначаються/розробляються внутрішні процедури та механізми прийняття та розгляду, перевірки та реагування на повідомлення. Лідером за кількістю отриманих повідомлень про корупцію, в т. ч. від викривачів, стало Міністерство юстиції України (533 повідомлення). При цьому лідером з надання методичної допомоги та консультацій щодо подання повідомлень, а також надання викривачам інформації за результатами попередньої перевірки та роз'яснень про компетенцію іншого органу стало Міністерство оборони України (76 – методична допомога, 10 – інформація за результатами попередньої перевірки та 23 роз'яснення відповідно).

Щодо такого показника, як кількість випадків надання викривачу детальної письмової інформації про результати попередньої перевірки за його повідомленням, практично всі міністерства не надають статистичних даних. Так само майже не надається інформація про кількість викривачів, які звернулися за захистом до уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) з питань запобігання та виявлення корупції.

Згідно із Законом, керівник уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції має визначити окрему особу, відповідальну за реалізацію повноважень із захисту викривачів, проте в більшості міністерств таку особу визначено не було. Ці обов'язки виконують завідувач сектору та/або головний спеціаліст.

Щодо доступності можливості для повідомлення варто зазначити, що більшість міністерств мають достатньо прозору та зручну систему розміщення інформації на офіційних вебсайтах. У більшості випадків інформація про канали повідомлення про корупцію розташована внизу головної сторінки або в окремому розділі «Повідомити про корупцію». Отже, якщо інформація наявна на сайті, то пересічні громадяни можуть доволі легко її знайти та використати, щоб повідомити про корупцію.



§§ ВИКОНАННЯ ЗАКОНУ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ ІНШИМИ ЦЕНТРАЛЬНИМИ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

У ЦЬОМУ РОЗДІЛІ ПРОВЕДЕНО АНАЛІЗ ВИКОНАННЯ ПОЛОЖЕНЬ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ» У ЧАСТИНІ ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ НА ОСНОВІ ВИВЧЕННЯ ВЕБСАЙТІВ ОРГАНІВ ТА НАДАНОЇ ІНФОРМАЦІЇ ІНШИМИ ЦЕНТРАЛЬНИМИ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ (36 ЦОВВ, НЕ ВРАХОВУЮЧИ СПЕЦІАЛЬНІ ЦОВВ, ДИВ. ТАБЛИЦЮ).

Усі проаналізовані ЦОВВ мають хоча б один із каналів повідомлення про корупцію (телефон, спеціальна електронна пошта, електронна форма на сайті), однак при цьому лівова частка ЦОВВ не розділяють канали на регулярні та внутрішні (лише 5 із 36 ЦОВВ зазначили про таке розділення на своїх сайтах, див. таблицю). Найпоширенішими каналами повідомлень є телефон та електронна пошта, тоді як електронні форми для повідомлення про корупцію створили 20 ЦОВВ (ще у двох випадках посилання на форму є, але сама форма не працює, див. таблицю).

Проаналізувавши загальну кількість повідомлень про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, які надійшли через внутрішні або/та регулярні канали, а також загальну кількість повідомлень, які надійшли від викривачів, можна зробити висновок, що більшості ЦОВВ бракує розуміння класифікації повідомлень та розрізнення повідомлень від викривачів та всіх інших повідомлень. Наприклад, Адміністрація Державної прикордонної служби України інформує про отримання 107 повідомлень про корупцію, Державна служба України з надзвичайних ситуацій – про 44 повідомлення, тоді як 13 з 36 ЦОВВ не отримували повідомлень про корупційні правопорушення (або інформацію не надає).

Щодо механізмів заохочення та формування культури повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень усі ЦОВВ зазначили про

проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи серед своїх працівників та осіб, які проходять у них службу або навчання або виконують певну роботу.

В усіх розглянутих ЦОВВ (окрім тих, які не надали відповіді на запит) уже наявні або розроблялися на момент подання звіту внутрішні процедури і механізми прийняття та розгляду повідомлень про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень.

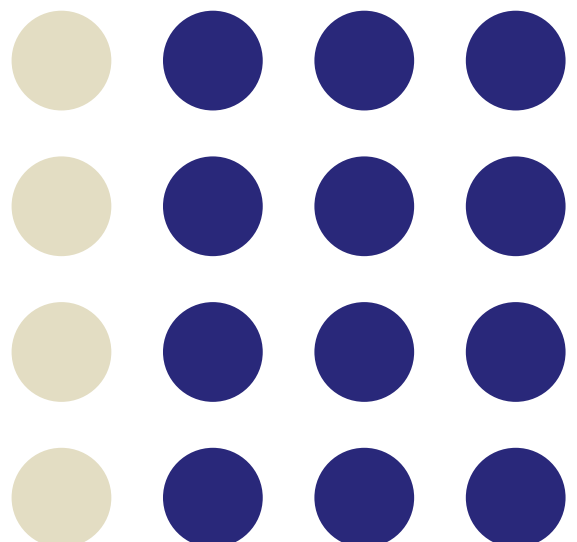
Ситуація з наданням викривачу детальної письмової інформації про результати попередньої перевірки за його повідомленням не дуже позитивна. Лише два органи (Державна служба якості освіти України, Державна служба України з безпеки на транспорті) зазначили про надання зворотного зв'язку за зверненнями (без детальної інформації про подальші дії за цим зверненням).

Щодо визначення окремої особи, відповідальної за реалізацію повноважень із захисту викривачів, то, згідно з наданою інформацією, у 5 з 36 розглянутих ЦОВВ таку особу не було визначено на момент подання звіту або дані про неї були відсутні на офіційному вебсайті установи.

Загалом, усі ЦОВВ намагаються виконувати положення законодавства, але мають ті чи інші проблеми. Назви розділів на вебсайтах ЦОВВ, у яких можна знайти інформацію про канали повідомлення, відрізняються і розташовуються в різних структурних частинах сайтів. У більшості ЦОВВ немає розділення каналів повідомлення про корупцію на внутрішні та регулярні. Однією з причин може бути нерозуміння різниці між цими каналами та важливості наявності окремих каналів повідомлення – окремо для громадян та окремо для співробітників певного органу. Також, з огляду на надані ЦОВВ відповіді на запити, на недостатньому рівні проводяться заходи з інформування співробітників, кількість проведених методологічних роз'яс-

нень та випадків надання інформації/консультацій часто низька або їх зовсім немає (або ж не зафіксовано належним чином і не відображено у звітах відповідних органів). Це може бути пов'язано з недостатнім розумінням умов статусу викривача та того, що він передбачає.

На більшості вебсайтів ЦОБВ вказано відповідальну особу, хоча її контактні дані зазначено не завжди, іноді таку інформацію розміщено в інших розділах, а не в розділі про канали повідомлення про корупцію, що ускладнює пошук для користувачів і навігацію на сайті, якщо хтось хоче знайти повну інформацію для повідомлення. Загалом можна зробити висновок, що частина ЦОБВ виконує вимоги щодо створення каналів повідомлення не в повному обсязі, зокрема щодо створення достатніх каналів повідомлення про корупцію, як внутрішніх, так і регулярних, проведення антикорупційної освітньої діяльності та інформування своїх співробітників.



§§ ВИКОНАННЯ ЗАКОНУ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ ЦЕНТРАЛЬНИМИ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЗІ СПЕЦІАЛЬНИМ СТАТУСОМ

Проаналізувавши дані, які містяться на сайтах ЦОБВ зі спеціальним статусом, та ті, що надані безпосередньо Антимонопольним комітетом України та Фондом державного майна України, варто зазначити, що більшість ЦОБВ зі спеціальним статусом намагаються диверсифікувати внутрішні та регулярні канали, не прокомунікувавши це належним чином та не висвітливши всю інформацію на сайті. (Зокрема, про існування внутрішнього каналу комунікації Антимонопольного комітету України вдалося дізнатись лише з відповіді на запит). У кожному з ЦОБВ діє хоча б один загальний канал повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень – у вигляді гарячої лінії або електронної пошти, при цьому жоден ЦОБВ не реалізував канал повідомлення про корупцію у вигляді електронної форми, що значно звужує чинник анонімності (варто звернути увагу, що Антимонопольний комітет України надав інформацію про кількість запитів, які надійшли через онлайн-форму, проте форми на сайті не було виявлено). Лише Антимонопольний комітет України та Фонд державного майна України на запит НАЗК надали інформацію про загальну кількість повідомлень про можливу корупцію. Найбільшу кількість подібних повідомлень через регулярні канали отримав саме Антимонопольний комітет України – 51 (із них 40 – на електронну пошту, 11 – через онлайн-форму).

Аналізуючи офіційні сайти ЦОБВ, можна стверджувати, що знайти відповідний розділ «Повідомити про корупцію» тощо не становило великих труднощів, також більшість подібних розділів містила докладну інформацію про ознаки повідомлення про корупцію, необхідні реквізити, зразок форми письмового повідомлення про корупцію, вимоги до анонімних повідомлень про корупцію та порядок їх розгляду відповідно до чинних статей Закону України «Про запобігання корупції», проте, беручи до уваги надані звіти ЦОБВ, можна стверджувати

про недостатнє надання роз'яснювальної та методичної допомоги своїм співробітникам шляхом проведення заходів, роз'яснювальних сесій тощо. (Винятком є Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, яка у своїй антикорупційній програмі на 2021–2023 роки передбачає навчальні заходи та заходи з поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування на 2021–2023 роки). Прикметно, що лише Фонд державного майна України має інструкцію, яка регламентує внутрішні процедури і механізми прийняття та розгляду повідомлень про можливі факти корупційних правопорушень.

ЦОБВ майже не надали інформації щодо кількості випадків надання викривачу детальної письмової інформації про результати попередньої перевірки (за винятком Фонду державного майна України, який зафіксував 1 випадок). Стосовно кількості випадків роз'яснення викривачу щодо компетенції органів або юридичних осіб, уповноважених на проведення перевірки або розслідування відповідної інформації за його повідомленням, – даних немає або ж такі послуги не надавались. Інформації про кількість викривачів, які звернулися за захистом до уповноваженого підрозділу, також немає.

У всіх ЦОБВ, окрім Фонду державного майна України, визначено особу, відповідальну за реалізацію повноважень із захисту викривачів, проте не завжди контактну інформацію стосовно неї зазначено повною мірою – не вказано ПІБ, зазначено лише один канал комунікації тощо, що свідчить про недостатню кількість засобів зв'язку з визначеною особою чи підрозділом.

§§ ВИКОНАННЯ ЗАКОНУ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ ОБЛАСНИМИ ДЕРЖАВНИМИ АДМІНІСТРАЦІЯМИ

Проаналізувавши інформацію, отриману на офіційні запити, а також інформацію, розміщену на офіційних вебсайтах обласних державних адміністрацій, можна стверджувати, що більшість обласних державних адміністрацій (17) хоча і створили канали для повідомлення інформації про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції», проте не розмежували їх на внутрішні та регулярні. Йдеться насамперед про те, що на офіційних вебсайтах наявні тільки номери телефонів, електронні поштові скриньки, онлайн-форми для заповнення, за допомогою яких пропонується повідомляти про виявлені факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень. Однак не вказано, чи є ці засоби зв'язку внутрішніми чи регулярними каналами повідомлення. Лише в 7 обласних державних адміністраціях належним чином створено і працюють окремі внутрішні і регулярні канали: в Донецькій, Кіровоградській, Одеській, Тернопільській, Харківській, Чернівецькій ОДА. Варто зауважити, що в Кіровоградській обласній державній адміністрації попри створення обох каналів повідомлення, на вебсайті розміщено контакти лише регулярних каналів; інформація про внутрішні канали міститься лише в Розпорядженні Голови Кіровоградської ОДА № 61-р від 27.01.2021. У Тернопільській обласній державній адміністрації як внутрішній канал використовується лише електронна поштова скринька, що може свідчити про недосконалість функціонування цього каналу повідомлення.

Більшість обласних державних адміністрацій на запит Національного агентства з питань запобігання корупції надали інформацію про кількість повідомлень про корупцію, отриманих через канали повідомлення, та кількість повідомлень про корупцію від викривачів корупції. Найбільше повідомлень про корупцію через канали повідомлення отримали Київська міська державна адміністрація (790), Сумська ОДА (66) та

Донецька ОДА (30). Лідерами за кількістю звернень від викривачів є Донецька ОДА (30), Івано-Франківська та Кіровоградська ОДА (обидві у 2020 році отримали по 14 звернень від викривачів).

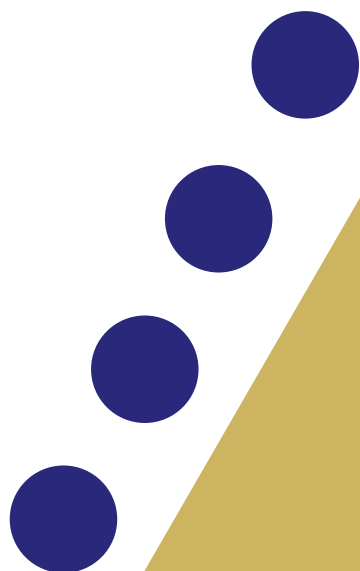
У більшості обласних державних адміністрацій станом на кінець 2020 року не було формального документа щодо впровадження механізмів заохочення та формування культури повідомлення про корупцію (такі документи мають лише Волинська та Чернівецька ОДА). Проте, відповідно до інформації на сайтах ОДА, у 2021 році рішення про впровадження механізмів заохочення та формування культури повідомлення про корупцію затверджено також у Вінницькій та Кіровоградській ОДА. Інші ж обласні державні адміністрації практикували надання методичних роз'яснень, консультацій, проведення інформаційних заходів для співробітників, видання пам'яток про основні права та гарантії захисту викривачів.

У 15 з 24 обласних державних адміністрацій затверджено інструкції та/або методичні рекомендації з прийняття та розгляду, перевірки та належного реагування на повідомлення про корупцію.

Щодо безпосередньої роботи обласних державних адміністрацій з викривачами маємо зазначити таке: лише Львівська (1), Полтавська (4), Одеська (7) обласні державні адміністрації та Київська міська державна адміністрація (1) надавали викривачам інформацію за результатами перевірки їхніх звернень; Івано-Франківська (7), Одеська (2), Сумська (1) обласні державні адміністрації та Київська міська державна адміністрація (1) надавали викривачам роз'яснення про компетенцію іншого органу; лише до Сумської обласної державної адміністрації звертався викривач щодо надання захисту. Робота з викривачами в інших обласних державних адміністраціях або не проводилась (оскільки не було звернень), або така статистична інформація відсутня / не надавалась у відповідь на запит.

Виконання закону про захист викривачів

Майже у всіх обласних державних адміністраціях, окрім Волинської, Миколаївської та Рівненської (інформації про це немає у відповідях, які надавались на запит, а також на офіційних вебсайтах), визначено особу, відповідальну за реалізацію повноважень із захисту викривачів.



§§ ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

ПРОАНАЛІЗУВАВШИ ОРГАНІЗАЦІЮ РОБОТИ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОБЛАСНИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ КОРУПЦІЇ У 2020 РОЦІ МОЖНА ЗРОБИТИ НАСТУПНІ ВИСНОВКИ:

1. Переважна більшість аналізованих органів (станом на кінець 2020 року) лише фрагментарно виконали вимоги Закону України «Про запобігання корупції» щодо роботи з повідомленнями викривачів та їх захистом. Зокрема, спостерігається тенденція до виконання лише окремих вимог Закону. Так, наприклад, в органі створено канали повідомлення викривачами інформації, проте не розроблені і затверджені процедури прийняття та розгляду вказаних повідомлень; або ж не визначена особа, яка відповідальна за реалізацію повноважень із захисту викривачів чи не виокремлено внутрішні та регулярні канали повідомлення про корупцію. Дійсно, можна вітати перші кроки у запровадженні окремих елементів системи захисту викривачів корупції в органі, проте потрібно спрямовувати зусилля на створення комплексної та ефективної системи захисту викривачів;
2. Офіційні веб-сайти аналізованих органів, в основному, на головній сторінці містять посилання на розділ «Повідомити про корупцію», де міститься уся необхідна інформація для здійснення повідомлення: наявні канали зв'язку та способи повідомлення. Однак, органами не розмежовано канали повідомлення на внутрішні та регулярні, а також нема вказівки, що ці канали відповідають Вимогам до захисту анонімних каналів зв'язку, через які здійснюються повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції», затверджених Наказом Національного агентства з питань запобігання корупції від 02 квітня 2020 року № 127/20, а отже належним чином забезпечують анонімність та конфіденційність викривачів;
3. Аналіз статистичної інформації, яка отримана від органів, показує, що взаємозв'язок між кількістю повідомлень, що надійшли, та методичною/інформаційною роботою з викривачами, відсутній. Так, наприклад, орган може отримати близько сотні повідомлень про корупцію, які надійшли через канали повідомлення, проте надати методичну допомогу лише по незначній кількості з них. Це може свідчити або про низьку якість повідомлень, що надходять (відсутні фактичні дані або непідтверджені дані, заявник помилково вважає себе викривачем, має місце зловживання власним правом), або ж про низький рівень кваліфікації, вмінь та навичок по роботі з викривачами у відповідних працівників уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції;
4. Більша частина аналізованих органів визначили внутрішні процедури та механізми прийняття і розгляду, перевірки та реагування на повідомлення від викривачів, а також впровадили механізми заохочення та формування культури повідомлення. Однак, варто враховуючи Роз'яснення НАЗК «Щодо механізмів заохочення та формування культури повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції»» використовувати в роботі органів пам'ятки для викривачів, які є додатками до цього роз'яснення.

Враховуючи вищезазначене, ми виходимо з наступними рекомендаціями:

1. Національному агентству з питань запобігання корупції:

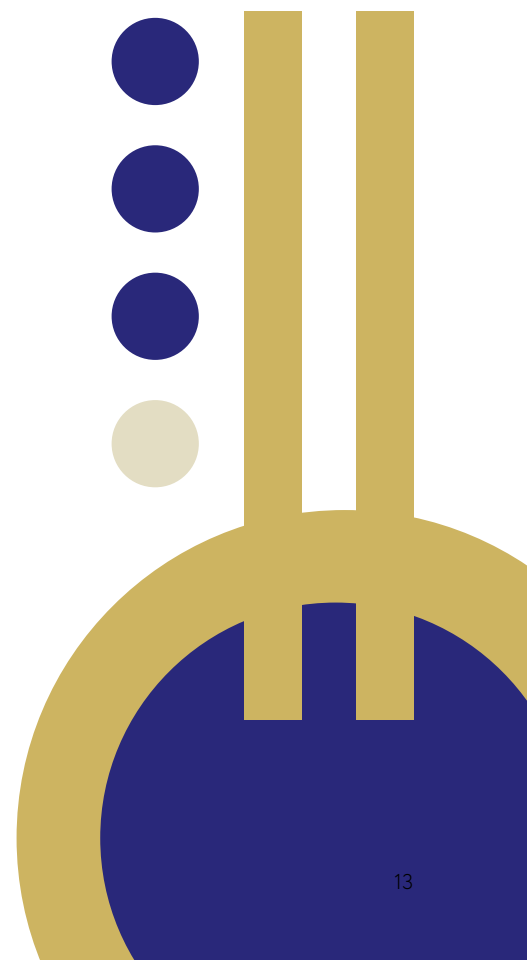
- посилити контроль за виконанням центральними органами виконавчої влади та обласними державними адміністраціями вимог Закону України «Про запобігання корупції» в частині захисту викривачів корупції шляхом проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи серед уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції цих органів; публікації моніторингових звітів щодо стану виконання закону у сфері захисту викривачів;
- створити комунікаційний майданчик для просування методичних рекомендацій для уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції щодо роботи з викривачами;
- за потреби, залучити організації громадянського суспільства для здійснення громадського моніторингу та контролю за станом виконання органами влади вимог Закону України «Про запобігання корупції» в частині захисту викривачів корупції;

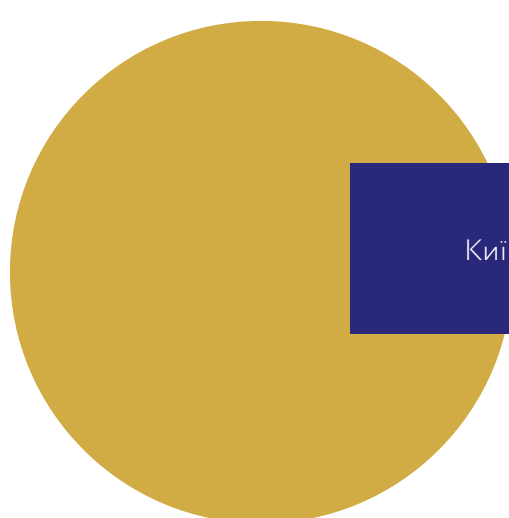
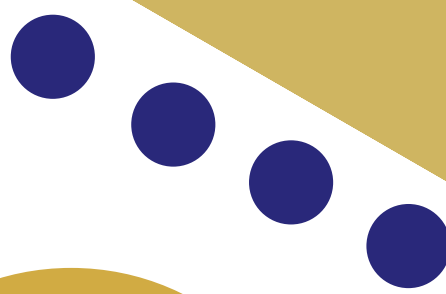
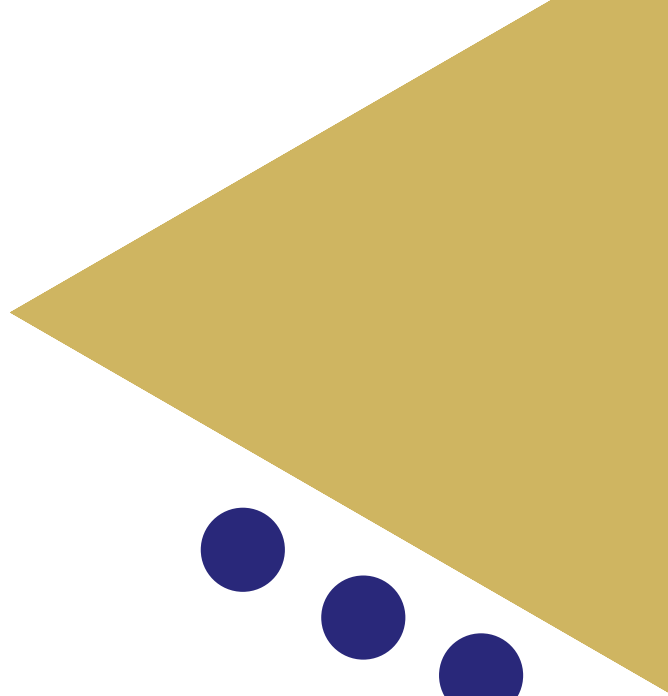
2. Центральним органам виконавчої влади та обласним державним адміністраціями:

- привести власну діяльність у сфері захисту викривачів у відповідності до норм Закону України «Про запобігання корупції»;
- активніше співпрацювати з НАЗК, як органом, уповноваженим на формування і реалізацію антикорупційної політики у т.ч. на місцях;
- врахувати у практичній роботі, що до моменту запуску Єдиного порталу повідомлень викривачів повідомлення про корупцію приймаються

через канали та розглядаються в порядку, який діяв до прийняття Закону України № 1502-IX «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо упорядкування окремих питань захисту викривачів» від 1.06.2021;

- проводити моніторинг власної діяльності в сфері захисту викривачів, залучати місцеві громадські організації та/або ініціативи до здійснення громадського моніторингу такої діяльності.





Київ, 2021

