



**ACREC**  
ANTI-CORRUPTION  
RESEARCH & EDUCATION  
CENTRE



ПОЛІСІ-БРІФ

# КЛЮЧОВІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ПЕРЕЗАПУСКУ РОБОТИ НАЗК У СФЕРІ ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ

**1** УДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІОНАЛУ І ВЕБКОНТЕНТУ  
ЄДИНОГО ПОРТАЛУ ПОВІДОМЛЕНЬ ВИКРИВАЧІВ

**2** УДОСКОНАЛЕННЯ РОЗ'ЯСНЕНЬ НАЗК

**3** ПЕРЕГЛЯД МЕХАНІЗМІВ ІНФОРМУВАННЯ  
ПРО ЄДИНИЙ ПОРТАЛ ПОВІДОМЛЕНЬ  
ВИКРИВАЧІВ І НАВЧАННЯ ЩОДО ЙОГО  
ЕКСПЛУАТАЦІЇ

# 1 2 3

## **КОНТЕКСТ І ВИКЛИКИ:**

**ОДНИМ ІЗ КЛЮЧОВИХ НАПРЯМІВ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ (НАЗК) Є ЗАХИСТ ПРАВ ВИКРИВАЧІВ КОРУПЦІЇ. ЦЕЙ НАПРЯМ ВАЖЛИВИЙ, ЯК І ІНШІ СФЕРИ ДІЯЛЬНОСТІ АГЕНТСТВА, І ПОТРЕБУЄ ОСОБЛИВОЇ УВАГИ.**

Для новопризначеного голови НАЗК є серйозні виклики напряму роботи із захисту викривачів, оскільки останні вісім місяців характеризувались недостатньою ефективністю НАЗК у цьому напрямі роботи та «самопіаром з боку Агентства», що породжує завищені очікування суспільства та не відповідає реальному стану речей. З огляду на це новопризначений голова НАЗК повинен невідкладно вжити заходів для розв'язання проблем у роботі з викривачами. Ці заходи допоможуть повернути довіру громадянського суспільства та експертного середовища й підтримати ефективну роботу Агентства у сфері захисту викривачів.

## НАПРЯМ 1.

# УДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІОНАЛУ І ВЕБКОНТЕНТУ ЄДИНОГО ПОРТАЛУ ПОВІДОМЛЕНЬ ВИКРИВАЧІВ

### ОПИС ПРОБЛЕМИ:

Функціонал та вебконтент Єдиного порталу повідомлень викривачів (далі - Портал) не відповідають найкращій практиці комфортного повідомлення та зворотного зв'язку з викривачем. Крім того, Портал лише частково відповідає Керівним принципам щодо обробки персональних даних у межах процедури повідомлення про порушення в Європейському Союзі.

**1.** Удосконалити технічні характеристики та функціонал Порталу таким чином, щоб він відповідав Керівним принципам щодо обробки персональних даних у межах процедури повідомлення про порушення в Європейському Союзі.

**Обґрунтування:** відповідно до стандартів ЄС, Портал повинен передбачати можливість викривачу контролювати доступ і строки збереження своїх персональних даних, а також гарантувати конфіденційність персональних даних особи, про яку повідомляють, свідків тощо.

**2.** Передбачити функцію, яка дозволяє особі, яка повідомляє про порушення, самій обирати, кому з посадових осіб в установі буде надіслано повідомлення (наприклад, уповноваженій особі, в. о. керівника, керівникові установи тощо).

**Обґрунтування:** наявність такої можливості сприятиме підвищенню мотивації повідомляти про можливі факти корупційних дій, оскільки викривач буде знати, що його повідомлення розгляне посадова особа, якій викривач довіряє щодо забезпечення його конфіденційності та компетентного розгляду повідомлення, і не буде боятися повідомляти про можливі порушення.

**3.** Розмістити на головній сторінці Порталу в чіткій і доступній для користувачів формі інформацію про його призначення як внутрішнього каналу повідомлень.

**Обґрунтування:** через відсутність на головній сторінці Порталу чіткого й доступного роз'яснення, що Портал є саме внутрішнім каналом для повідомлень, в особи, яка планує зробити повідомлення, може виникнути хибне уявлення про те, що Портал можна використовувати як регулярний канал. Нині інформація про те, що Портал є внутрішнім каналом, міститься лише в розділі «Часті питання».

**4.** У розділі «Повідомлення про корупцію» Порталу змінити назву кроку 3 з «Джерело інформації» на «Інформація стала відома Вам у зв'язку з» та видалити з цієї сторінки застереження «Особа, яка подає повідомлення, несе персональну відповідальність за достовірність даних про джерело отримання нею інформації. Звертаємо увагу, що встановлення факту недостовірності таких даних в подальшому тягне за собою позбавлення статусу викривача та неможливість реалізації прав та гарантій захисту викривача».

**Обґрунтування:** назва кроку 3 не відповідає його змісту, а застереження щодо персональної відповідальності за достовірність даних не є релевантним і чинить моральний тиск на особу, яка вирішила зробити повідомлення. У кроці 3 цілком достатньо заповнити поле про те, у зв'язку з якою саме діяльністю особі стала відома інформація.

**5.** Видалити з Порталу поле, яке передбачає обов'язкове зазначення викривачем правової кваліфікації правопорушення, про яке він повідомляє.

**Обґрунтування:** викривач не зобов'язаний давати правову оцінку інформації, яку він повідомляє, адже він повідомляє саме про можливі факти вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції», а перевірити і встановити, чи мають ці факти ознаки конкретного правопорушення, та дати правову оцінку правопорушенню повинні правоохоронні органи та суд. Окрім того, переважна більшість осіб, які роблять повідомлення, не мають юридичної освіти й відповідних знань для визначення правової кваліфікації щодо можливого правопорушення, про яке вони повідомляють.

**6.** Технічно передбачити функцію перевірки (попереднього перегляду) інформації перед відправленням повідомлення.

**Обґрунтування:** функція «попереднього перегляду» інформації перед відправленням відіграє важливу роль у забезпеченні точності, надійності інформації та задоволення користувачів Порталом. Зокрема,

передбачення функції попереднього перегляду дає змогу викривачу перевірити свої дані перед тим, як їх буде надіслано, виявити можливі помилки, неточності або недоліки в інформації до того, як вона потрапить до системи Порталу. Це особливо важливо у разі повідомлення про можливі факти корупції, коли неправильна інформація може спровокувати негативні наслідки. Функція попереднього перегляду також поліпшує користувацький досвід. Користувач може впевнитися в правильності своїх даних, перш ніж їх відправити. Якщо користувач помітив помилку під час попереднього перегляду, він може внести зміни перед тим, як надіслати інформацію.

**7.** *Забезпечити можливість доступу до вже розглянутих повідомлень лише особі, яка безпосередньо розглядала повідомлення. Унеможливити доступ керівника організації до всіх розглянутих раніше повідомлень через розділ «Архів».*

**Обґрунтування:** це дасть змогу зберегти конфіденційність інформації та забезпечити обмежений доступ до повідомлень лише для осіб, які безпосередньо залучені до їх розгляду.

**8.** *Розширити функціонал Порталу завдяки впровадженню особистого кабінету викривача.*

**Обґрунтування:** наявність особистого кабінету викривача є важливим кроком у підвищенні ефективності Порталу та захисті прав викривача. Цей інструмент дасть змогу викривачу бути на постійному зв'язку з уповноваженою особою, яка розглядає повідомлення. Окрім того, викривач зможе надавати додаткову інформацію або документи, отримувати оперативну інформацію про розгляд повідомлення, а також сповіщення у разі передання інформації третім особам. Це сприятиме забезпеченню прозорості й захисту конфіденційності викривача, спонукаючи його довіряти та активно співпрацювати з системою виявлення порушень.

**9.** *Розмістити на головній сторінці Порталу інформацію про наявність атестата відповідності КСЗІ, включно з інформацією про застосування криптографічних і технічних методів для забезпечення анонімності IP-адреси, наявність сертифіката шифрування «від кінця до кінця» та інші заходи забезпечення безпеки інформації.*

**Обґрунтування:** надання інформації про заходи безпеки на головній сторінці Порталу має важливі переваги: інформація про те, що вебресурс відповідає вимогам безпеки та має атестат відповідності КСЗІ, допомагає сформувати довіру користувачів до Порталу; це сприяє кращій обізнаності користувачів про те, як їхні дані захищені та в який спосіб забезпечується конфіденційність інформації на Порталі.

**10.** *Обираючи підрядника для вдосконалення Порталу, слід віддавати перевагу компаніям, які спеціалізуються на розробленні програмного забезпечення для порталів повідомлень викривачів або Compliance Management Systems і мають достатній досвід у цій галузі, а їхні продукти відповідають стандартам ISO 37002, ISO 37001, GDPR.*

**Обґрунтування:** обрання підрядника для вдосконалення Порталу є ключовим етапом забезпечення його ефективності та відповідності стандартам. Компанії, що спеціалізуються на розробленні програмного забезпечення для порталів повідомлень викривачів або Compliance Management Systems, найкраще відповідають вимогам, а їхні продукти, що відповідають стандартам ISO 37002, ISO 37001 та GDPR, гарантують високу якість, забезпечуючи дотримання законодавчих вимог і міжнародних стандартів щодо корпоративної етики, антикорупційних заходів та захисту персональних даних. Ретельний вибір підрядника сприятиме якісному вдосконаленню функціоналу Порталу, що відповідає вимогам безпеки, етики та конфіденційності.

## НАПРЯМ 2.

# УДОСКОНАЛЕННЯ РОЗ'ЯСНЕНЬ НАЗК

### ОПИС ПРОБЛЕМИ:

Роз'яснення Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) від 12 червня 2023 року № 2 «Щодо правового статусу викривача» звукує гарантії захисту прав викривачів, передбачених Законом України «Про запобігання корупції», та одночасно не надає належного роз'яснення щодо розуміння інституту викривання, передбаченого чинним законодавством. Окремі частини роз'яснення є лише цитуванням закону та не надають тлумачення його положень. Роз'яснення має недостатньо структуровану форму, а окремі положення сформульовані нечітко та потребують тлумачення. Роз'яснення НАЗК від 12 червня 2023 року № 2 «Щодо правового статусу викривача» вже стало причиною неоднозначного правозастосування та може призвести до формування хибної судової практики, а також звуження гарантій захисту викривачів, передбачених Законом України «Про запобігання корупції». Це може спричинити збільшення кількості випадків порушення прав викривачів. Такий стан речей може суттєво підірвати довіру суспільства до інституту викривання і призвести до загострення ситуації з толеруванням корупційних практик у суспільстві.

1. Внести зміни до Роз'яснення НАЗК від 12.06.2023 № 2 «Щодо правового статусу викривача» стосовно тлумачення положення закону про умови набуття особою прав і гарантій викривача, зокрема змінити правову позицію НАЗК, що особа набуває прав викривача лише у разі, якщо вона повідомила про можливі факти вчинення корупційного кримінального правопорушення та/або кримінального правопорушення, пов'язаного з корупцією, та орган досудового розслідування за результатом повідомлення вніс відомості до ЄРДР саме про корупційне правопорушення. Надати чітке роз'яснення, що отримання статусу викривача не прив'язано до юридичного факту надання суб'єктом владних повноважень правової кваліфікації інформації, що міститься в повідомленні. Для отримання статусу викривача має значення лише те, що особа, яка повідомляє, справді є «інсайдером» (працює, навчається, проходить службу, здійснює волонтерську діяльність тощо у відповідній організації) та справді повідомила в будь-який спосіб інформацію про можливі факти правопорушень.

**Обґрунтування:** внесення змін до Роз'яснення НАЗК від 12.06.2023 № 2 «Щодо правового статусу викривача» є необхідним для узгодження зі стандартами та принципами захисту викривачів. Зміни в тлумаченні умов набуття особою статусу викривача потрібні для усунення недоліків у підході НАЗК. Наголошення на важливості самої інформації про можливі корупційні діяння та статусу «інсайдера» дасть змогу забезпечити захист прав викривача незалежно від майбутньої правової кваліфікації наданої ним інформації. Такий підхід сприятиме розвитку Порталу як прозорого й ефективного механізму виявлення корупції

відповідно до норм законодавства та міжнародних стандартів.

2. Чітко окреслити передбачені п. 5 розділу I Порядку ведення Порталу повноваження Агентства щодо використання даних Порталу з метою перевірки дотримання законодавства з питань захисту викривачів, організації роботи із запобігання і виявлення корупції, здійснення моніторингу виконання закону у сфері захисту викривачів тощо.

**Обґрунтування:** чітко визначені повноваження зменшать дискрецію НАЗК у цьому питанні. Це сприятиме підвищенню рівня підзвітності, обґрунтованості та послідовності ухвалених рішень, оскільки діяльність НАЗК ґрунтуватиметься на чітких, попередньо визначених критеріях. Окрім того, це підсилить гарантії конфіденційності викривача, адже зменшить ризик доступу третіх осіб до повідомлень на Порталі.

3. У підзаконних нормативних актах, зокрема в Порядку ведення Порталу, визначити механізми виявлення порушень, які слугують підставами для самостійного відключення Агентством авторизованого користувача від Порталу.

**Обґрунтування:** це дасть змогу зменшити дискрецію НАЗК у цьому питанні та сприятиме підвищенню рівня підзвітності, обґрунтованості та послідовності ухвалених рішень, оскільки діяльність НАЗК ґрунтуватиметься на чітких, попередньо визначених критеріях.

## НАПРЯМ 3.

# ПЕРЕГЛЯД МЕХАНІЗМІВ ІНФОРМУВАННЯ ПРО ЄДИНИЙ ПОРТАЛ ПОВІДОМЛЕНЬ ВИКРИВАЧІВ І НАВЧАННЯ ЩОДО ЙОГО ЕКСПЛУАТАЦІЇ

### ОПИС ПРОБЛЕМИ:

НАЗК не було проведено належної кампанії інформування серед уповноважених та потенційних викривачів. Станом на 2023 рік, обидві цільові групи або мало знають, або зовсім не знають про повні можливості функціоналу Порталу. Проведена інформаційна кампанія мала більшою мірою хаотичний характер та переважно була сфокусована лише на інформуванні про запуск Порталу і перевагах його запуску.

**1.** Розробити і впровадити комплексну комунікаційну кампанію, спрямовану на дві цільові аудиторії: потенційних викривачів та антикорупційних уповноважених. Кампанія має базуватись на пропозиціях експертів і передбачати інформування потенційних викривачів про гарантії анонімності та захист їхніх прав у разі користування Порталом.

**Обґрунтування:** комплексна комунікаційна кампанія є критичним етапом у популяризації та ефективному використанні Порталу, адже вона дасть змогу сформувати довіру потенційних викривачів. Надання їм необхідної інформації щодо анонімності й захисту їхніх прав сприятиме активнішому залученню та збільшенню кількості повідомлень про правопорушення.

**2.** Розмістити на Порталі всю розроблену корисну інформацію для уповноважених і викривачів, включно з інструкціями з підключення органів до Порталу та порадами для уповноважених і викривачів щодо роботи з Порталом. Забезпечити зручний доступ до цих матеріалів на офіційному вебсайті НАЗК.

**Обґрунтування:** розміщення повної інформації та інструкцій на офіційному вебсайті НАЗК і Порталі є важливим для забезпечення доступності й зручності користування платформою уповноваженими та викривачами. Це сприятиме ефективнішій роботі та підвищенню довіри до системи.

**3.** Надавати пріоритет проведенню навчальних заходів для уповноважених, зокрема вебінарів і тренінгів із користування Порталом.

**Обґрунтування:** проведення навчальних заходів (вебінарів і тренінгів) для уповноважених осіб є ключовим елементом успішної роботи Порталу. Отримання уповноваженими особами детальних інструкцій і практичних навичок щодо роботи з Порталом допомагає уникнути непорозумінь і помилок у користуванні, сприяє підвищенню рівня впевненості під час користування, а також ефективності роботи з Порталом.

**4.** Розробити і впровадити ефективний механізм зворотного зв'язку з користувачами Порталу, щоб надавати якісну підтримку й роз'яснення стосовно роботи з системою, а також оперативно реагувати на пропозиції та зауваження щодо функціонування Порталу.

**Обґрунтування:** створення ефективного механізму зворотного зв'язку з організаціями, які підключилися до Порталу, є важливим для забезпечення їхньої підтримки та успішної інтеграції в систему, а також для її вдосконалення. Оскільки до Порталу вже в найближчому майбутньому заплановано підключити тисячі організацій, то НАЗК не зможе забезпечувати пряму комунікацію з кожною підключеною організацією як мінімум через обмежену кількість працівників Агентства. Систему отримання зворотного зв'язку потрібно організувати так, щоб користувачі, які мають запитання щодо роботи Порталу, могли легко знайти всі матеріали та інструкції, а користувачі, які або не знайшли відповіді на своє запитання, або мають пропозиції чи зауваження до роботи Порталу, мали зручний спосіб їх висловити (наприклад, через форму зворотного зв'язку на самому Порталі, щоб надіслані запитання й пропозиції було збережено та ефективно опрацьовано).

# 1 2 3

## **ПОЛІСІ-БРИФ ҐРУНТУЄТЬСЯ НА РЕЗУЛЬТАТАХ І РЕКОМЕНДАЦІЯХ ДОСЛІДЖЕНЬ АСРЕС:**

- 1) Нестеренко О. Відповідність законодавства та Єдиного порталу повідомлень викривачів міжнародним стандартам та кращим практикам в частині гарантування анонімності та конфіденційності викривачів. Київ: ТОВ РЕД ЗЕТ, 2024
- 2) Гломб М., Нестеренко О., Соболь А., Цапок М. Єдиний портал повідомлень викривачів: оцінка, ризики та рекомендації/за заг. ред. Нестеренко О. Київ: ТОВ РЕД ЗЕТ, 2023

**ПОСИЛАННЯ НА АНАЛІТИЧНІ ДОКУМЕНТИ  
У СФЕРІ ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ**



**Київ, 2024**

**ACREC**

<https://acrec.org.ua>