
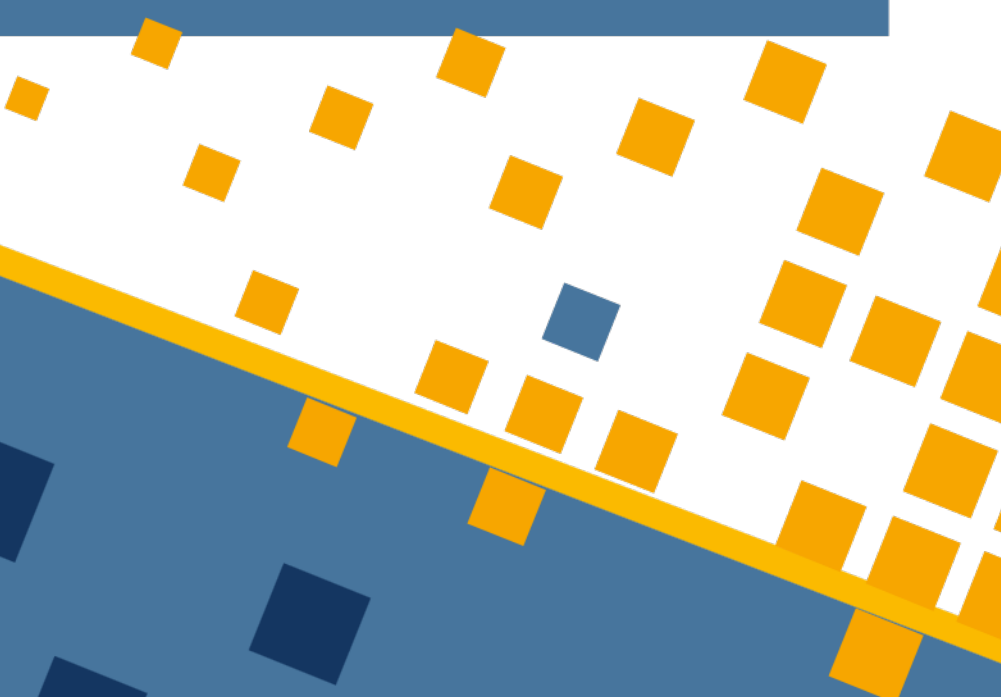


**ЄДИНИЙ ПОРТАЛ ПОВІДОМЛЕНЬ
ВИКРИВАЧІВ: ОЦІНКА, РИЗИКИ
ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ**





Це дослідження стало можливим завдяки підтримці американського народу через Агентство Сполучених Штатів з міжнародного розвитку (USAID). Зміст цього дослідження є виключною відповідальністю Міждисциплінарного науково-освітнього центру протидії корупції і необов'язково відображає погляди USAID чи Уряду Сполучених Штатів.

УДК 316.774:[328.185+343.352](477)

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. – 52 с.

ISBN 978-617-95106-2-5

Літературне редагування і коректура: Наталія Мінько.

Комп'ютерна верстка: ТОВ РЕД ЗЕТ

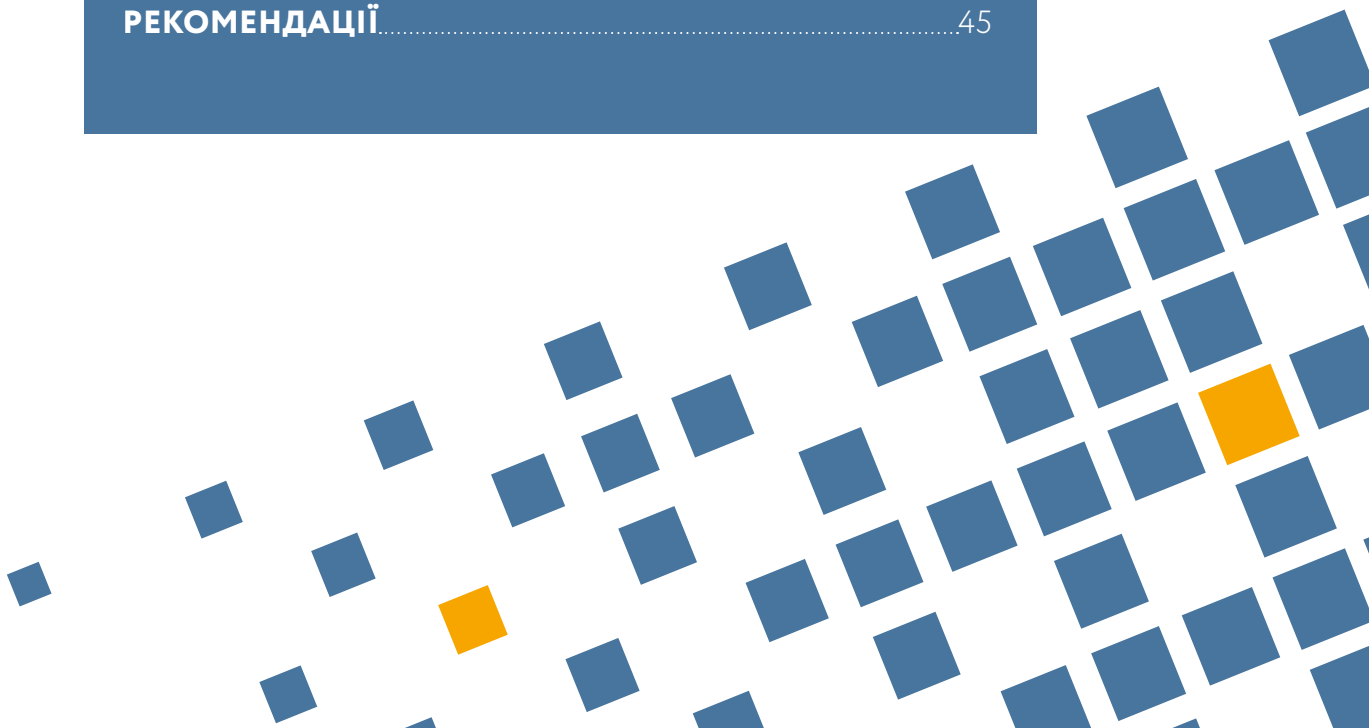
© Міждисциплінарний науково-освітній центр протидії корупції НаУКМА. Усі права захищено.

Це дослідження присвячено аналізу процесу підготовки та повноцінного запуску порталу щодо відповідності Міжнародним стандартам, найкращим практикам і вимогам щодо гарантування анонімності й конфіденційності викривача, прозорості та інклюзивності процесу розроблення та тестування порталу, ефективності комунікації щодо порталу. За результатами дослідження було розроблено детальні рекомендації для НАЗК, Верховної Ради України, а також інших зацікавлених сторін задля зниження можливих ризиків і підвищення ефективності функціонування Єдиного порталу повідомлень викривачів відповідно до очікувань професійної спільноти та суспільства.

Київ, 2023

ЗМІСТ

| | |
|--|----|
| ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ ТА УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ | 4 |
| EXECUTIVE SUMMARY | 5 |
| ВСТУП | 10 |
| 1. Міжнародні стандарти щодо анонімності, конфіденційності та надійності каналів повідомлення викривачами та аналіз національного законодавства України..... | 12 |
| 2. Підготовча робота і процес розроблення Порталу..... | 17 |
| 3. Процес тестування Порталу..... | 23 |
| 4. Інформування про Портал та навчально-організаційні заходи щодо роботи з ним..... | 26 |
| 5. Підготовка до повноцінного запуску та запуск Порталу..... | 33 |
| 6. Відповідність Порталу вимогам щодо гарантування анонімності та конфіденційності викривача..... | 40 |
| РЕКОМЕНДАЦІЇ | 45 |



ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ ТА УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ДБР – Державне бюро розслідувань

КСЗІ – Комплексна система захисту інформації

НАБУ – Національне антикорупційне бюро України

НАЗК, Агентство – Національне агентство з питань запобігання корупції

НАКО – Незалежна антикорупційна комісія (раніше – Незалежний антикорупційний комітет з питань оборони)

Портал – Єдиний портал повідомлень викривачів

Порядок – Порядок ведення Єдиного порталу повідомлень викривачів

АСРЕС – Міждисциплінарний науково-освітній центр протидії корупції в Україні

EXECUTIVE SUMMARY

Після набуття чинності Законом України «Про внесення змін до Закону України “Про запобігання корупції” щодо викривачів корупції» у 2020 році Міждисциплінарний науково-освітній центр протидії корупції в Україні (ACREC) розробив Рекомендації щодо організації роботи Національного агентства з питань запобігання корупції щодо викривачів корупції. Однією з рекомендацій було впровадження програмного забезпечення для захищених каналів повідомлення для викривачів. У 2021 році НАЗК ініціювало створення Єдиного порталу повідомлень викривачів. Підготовка Порталу до запуску передбачала комплекс заходів (розроблення програмного продукту, навчання персоналу, інформування про Портал тощо) із залученням широкого кола учасників із різних організацій.

У липні 2023 року НАЗК запустило Портал у тестовому режимі, а 6 вересня 2023 року прийняло в повноцінну експлуатацію. Ефективна робота Порталу є надзвичайно важливою, зважаючи на потенційні можливості Державної інформаційно-комунікаційної системи «Єдиний портал повідомлень викривачів» у сфері боротьби з корупцією, а також очікування від його запуску з боку представників громадянського суспільства і міжнародних партнерів України.

МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Метою цього дослідження, проведеного протягом липня – листопада 2023 року, був аналіз процесу підготовки та повноцінного запуску Порталу щодо відповідності міжнародним стандартам, найкращим практикам і вимогам щодо гарантування анонімності й конфіден-

ційності викривача, прозорості та інклюзивності процесу розроблення та тестування Порталу, інформування про стан та результат перевірки повідомлення, ефективності комунікації щодо Порталу.

Команда дослідників ACREC також проаналізувала виявлені ризики та розробила рекомендації для нинішнього та майбутнього керівництва НАЗК, Верховної Ради України, а також інших зацікавлених сторін щодо удосконалення законодавства й підвищення ефективності функціонування Порталу відповідно до очікувань професійної спільноти та суспільства.

ОСНОВНІ РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Команда дослідників позитивно відзначила те, що, попри розроблення Порталу в надзвичайно складний для країни період, адже доопрацьовувати його довелося уже під час повномасштабного російського вторгнення в Україну, НАЗК успішно провело тестування та запустило Портал у межах визначених строків.

Портал став основним внутрішнім каналом¹ для повідомлень викривачів про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень. Окрім того, до Порталу має бути внесено інформацію, отриману через інші канали повідомлення². Таким чином Портал забезпечив можливість для викривача зафіксувати та в майбутньому довести, що він справді повідомляв про правопорушення, а отже має право отримати статус і всі гарантії захисту для викривача у разі застосування до нього заходів

¹ Також як внутрішні канали діють спеціальні телефонні лінії, а інформацію, отриману через них, має бути внесено на Портал.

² До початку роботи Порталу повідомлення можна було подавати через усі наявні внутрішні канали (офіційні вебсайти, електронні поштові скриньки, звичайні поштові скриньки, скриньки в приміщеннях державних органів, особисті прийоми посадових осіб тощо), а інформацію про повідомлення, подані через регулярні канали, нікуди окремо не вносили.

ДОСЛІДЖЕННЯ

негативного впливу.

Однак аналіз законодавства щодо діяльності Порталу свідчить про те, що існує колізія щодо статусу викривача, яка може негативно вплинути на гарантії прав викривача. У нинішній редакції правових норм особу визнають викривачем лише у разі, якщо її повідомлення буде кваліфіковано суб'єктом розгляду повідомлення як таке, що є повідомленням про факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень. Проте правова природа інституту викривачів не прив'язує факт виникнення прав і гарантій захисту викривачів до підтвердження факту правопорушення або надання суб'єктом владних повноважень правою кваліфікацією інформації, що міститься в повідомленні.

Законодавство також містить суперечності щодо правового регулювання каналів повідомлення про можливі факти корупції та правового статусу Порталу, що може впливати на його ефективність щодо забезпечення прав викривача. Портал і спеціальні телефонні лінії визначено законом як внутрішні канали, але постає запитання, чи вважатимуть повідомлення, зроблене не через Портал і спеціальні телефонні лінії³, таким, що зроблене через внутрішні канали повідомлення.

У законодавстві також існує прогалина в правовому регулюванні щодо повідомлення про можливі факти корупційних правопорушень та іншої суспільно необхідної інформації, якщо така інформація є державною/розвідувальною таємницею. Станом на листопад 2023 року законодавчо не передбачено каналів для повідомлення про таку інформацію. Група дослідників наголошує, що вирішення цієї проблеми є надзвичайно актуальним, адже в умовах воєнного стану в країні можливість повідомляти про можливі правопорушення у сферах,

пов'язаних із державною/розвідувальною таємницею, є важливою гарантією для запобігання корупції та підзвітності органів влади.

На виконання закону, який запровадив необхідність створення Єдиного порталу повідомлень викривачів, НАЗК розробило низку нормативних актів, спрямованих на врегулювання роботи Порталу, зокрема Порядок ведення Порталу. Однак у низці питань цей Порядок потребує уточнення певних норм. Зокрема, він надає НАЗК надто широкі повноваження щодо доступу до інформації на Порталі для перевірки дотримання законодавства, організації роботи та моніторингу виконання закону у сфері захисту викривачів. Також НАЗК може самостійно відключити авторизованого користувача від Порталу, однак механізму виявлення порушень, які можуть слугувати підставами для відключення користувача, в Порядку не визначено. Ці та інші прогалини можуть негативно впливати на забезпечення гарантій захисту конфіденційності інформації на Порталі та можливі зловживання з боку НАЗК щодо належного поведіння з інформацією, яка міститься на Порталі..

Під час технічного розроблення Порталу, у процесі його тестування надходили зауваження від залучених представників установ та організацій щодо недоліків у функціоналі Порталу. Однак через занадто загальне технічне завдання та обмежену спроможність підрядника не було забезпечено врахування усіх висловлених зауважень. Отже, частину важливих функцій, як-от кабінет викривача на Порталі, так і не було реалізовано.

Команда дослідників відзначила активність і, зважаючи на воєнний стан і пов'язані з ним ускладнення, самовідданість працівників НАЗК, відповідальних за розроблення й тестування Порталу. Отримання й опрацювання зауважень у процесі тестування Порталу забезпе-

³ Способи, визначені законом як інші способи здійснення повідомлення.

чувалось завдяки постійному безпосередньому спілкуванню тих, хто тестував систему, з цими працівниками НАЗК. Однак, оскільки в найближчому майбутньому до Порталу буде підключено сотні, тисячі установ та організацій, які в процесі підключення та роботи з Порталом також матимуть зауваження до системи, така модель збору й опрацювання зауважень може виявитись неефективною через обмежену кількість працівників НАЗК, відповідальних за роботу Порталу.

Порядком ведення Порталу визначено систему черговості підключення до нього різних установ та організацій. Підключення відбувається після розгляду відповідальними працівниками НАЗК поданих організаціями документів. На момент написання дослідження до Порталу було підключено 29 організацій, НАЗК загалом дотримувалось визначених Порядком строків підключення перших черг. Однак протягом 180 робочих днів із моменту запуску до Порталу потрібно буде підключити всі наступні черги, а це загалом понад 90 тисяч установ та організацій⁴. Тому виникають сумніви в спроможності НАЗК за чинної процедури самостійно підключити до Порталу таку кількість організацій без запровадження часткової або повної автоматизації підключення.

Один із важливих чинників підвищення ефективності Порталу як інструменту для викривачів – це якісна комунікація. Дослідження показало, що попри те, що партнери НАЗК ще до запуску Порталу підготували пропозиції щодо комунікаційної кампанії про Портал, НАЗК не взяло до уваги ці пропозиції і жодного комплексного документа щодо кому-

нікації про Портал не ухвалило. Наразі інформування про Портал ведеться через офіційний сайт і нечисленні публічні повідомлення керівництва НАЗК. Агентство займає позицію, згідно з якою Портал – це передовсім внутрішній інструмент для працівників, антикорупційних уповноважених і керівників установ та організацій, які підключені до Порталу. Однак клієнтами комунікаційної кампанії мають бути потенційні викривачі, вони мають знати не тільки про запуск Порталу, а й про його призначення та можливості. До того ж у комунікації НАЗК має робити наголос на такі чутливі точки, як гарантії анонімності та конфіденційності викривача, а також захист викривача у разі розкриття ним своєї особи. Без якісної комунікації неможливо побудувати довіру до Порталу в потенційних викривачів та суспільства загалом.

На основі всієї зібраної під час дослідження інформації команда дослідників проаналізувала, наскільки Портал на цьому етапі його функціонування відповідає міжнародним стандартам щодо гарантій забезпечення конфіденційності та анонімності викривача. Оцінюючи Портал за низкою критеріїв, які базуються на стандартах і найкращих практиках запровадження програмного забезпечення в цій сфері, було виявлено, що Портал відповідає лише частині з них. Серед переваг Порталу варто відзначити, що він отримав атестат відповідності комплексній системі захисту інформації (КСЗІ). Як того вимагає комплексне законодавство, Портал розроблено таким чином, що він доступний через веббраузер на комп'ютері, а також адаптований для перегляду та заповнення на мобільних пристроях. Крім того, на Порталі впроваджено інструменти для перегляду аналітики та виявлення тенденцій і закономірностей у зареєстрованих повідомленнях. Проте Портал лише частково відповідає Керівним принципам щодо обробки персональних даних у

⁴ Державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, юридичні особи публічного права, державні, комунальні підприємства, господарські товариства, у яких державна або комунальна частка перевищує 50 відсотків, 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, 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.

ДОСЛІДЖЕННЯ

межах процедури повідомлення про порушення, адже він не передбачає можливості для викривача контролювати доступ і терміни збереження своїх персональних даних, а права особи, про яку повідомляють, а також свідків щодо доступу до їхніх персональних даних чітко не визначено. Вебконтент Порталу також не повністю відповідає найкращій практиці комфортного повідомлення та зворотного зв'язку з викривачем. Наприклад, Портал зобов'язує викривача робити правову кваліфікацію правопорушення, про яке він повідомляє; перед фінальним надсиланням повідомлення Портал не дає можливості перевірити заповнену форму, а після відправлення повідомлення викривач уже не може внести жодних змін.

Окрім того, викривач не може контролювати, якій саме посадовій особі всередині організації він довіряє інформацію в повідомленні, адже система сама визначає, кому буде спрямовано повідомлення в організації, залежно від того, кого викривач вкаже як порушника. Попри те що технічно доступ до повідомлення мають тільки особи, залучені для розгляду, а адміністратор НАЗК може відстежувати, хто мав доступ до повідомлення, викривач не контролює, які саме особи залучені до розгляду, і це суттєво залежить від рішення керівника організації. Приведення Порталу у відповідність до міжнародних стандартів сприятиме створенню умов, у яких викривачі будуть вільніше повідомляти про можливі випадки корупційних порушень без побоювань перед переслідуванням за розкриття

За результатами дослідження було розроблено детальні рекомендації для нинішнього та майбутнього керівництва НАЗК, Верховної Ради України, а також інших зацікавлених сторін задля зниження можливих ризиків і підвищення ефективності функціонування Єдиного порталу повідомлень викривачів відпо-

відно до очікувань професійної спільноти та суспільства.

КЛЮЧОВІ РЕКОМЕНДАЦІЇ:

1. Вдосконалити функціонал і вебконтент Порталу, зокрема:
 - a) оптимізувати функціонал Порталу, запровадивши особистий кабінет викривача з можливістю вибору адресата повідомлення, додати можливість попереднього перегляду інформації перед відправленням; винести інформацію про призначення Порталу як внутрішнього каналу повідомлень і підтвердження заходів безпеки комплексної системи захисту інформації на головну сторінку Порталу;
 - b) налаштувати рівні доступу до Порталу так, щоб обмежити доступ до повідомлень викривачів лише посадовим особам, що здійснюють безпосередній розгляд повідомлення;
 - c) адаптувати технічні характеристики Порталу так, щоб вони відповідали Керівним принципам Європейського Союзу щодо обробки персональних даних;
 - d) перевірити, чи наявність сертифіката КСЗІ гарантує, що захист анонімності забезпечується завдяки використанню криптографічних і технічних методів для забезпечення анонімності IP-адреси, наскрізне шифрування ("end-to-end").
2. Внести зміни до Закону України «Про запобігання корупції» задля унормування використання Порталу як безпечного каналу повідомлень, розширити перелік регулярних каналів (дати орга-

ни Верховної Ради України та інші контрольні-наглядові установи), розглянути можливість розширення визначення викривача, а також встановлення чітких правил для повідомлення інформації, що становить державну/розвідувальну таємницю.

- 3.** Розробити і впровадити широкомасштабну комунікаційну кампанію для потенційних викривачів і уповноважених щодо Порталу з фокусом на гарантіях анонімності та правовому захисті. Забезпечити доступність інструкцій та корисної інформації для цільових груп на офіційному сайті НАЗК, провести навчальні заходи, включно з вебінарами та тренінгами, і створити ефективний канал зворотного зв'язку для оперативної підтримки викривачів та уповноважених осіб у користуванні Порталом.

ВСТУП

17 жовтня 2019 року Верховна Рада України ухвалила Закон України № 1010 «Про внесення змін до Закону України “Про запобігання корупції” щодо викривачів корупції». Цей закон суттєво посилив гарантії захисту викривачів і мандат Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) у сфері захисту викривачів корупції, зробивши його ключовим органом державної влади щодо запровадження державної політики та реалізації інституційного механізму у сфері захисту викривачів корупції в Україні. Також цим законом (ст. 53-3) було передбачено й права викривача, зокрема на конфіденційність, анонімність і на отримання інформації про стан та результати розгляду, перевірки та/або розслідування за фактом повідомлення ним інформації.

Після набуття чинності законом у 2020 році Міждисциплінарний науково-освітній центр протидії корупції в Україні (ACREC) розробив Рекомендації щодо організації роботи НАЗК щодо викривачів корупції. Однією з рекомендацій було впровадження програмного забезпечення з метою забезпечення захищених каналів повідомлення для викривачів. У 2021 році НАЗК за фінансової підтримки USAID у межах міжнародного проєкту Support to Anti-Corruption Champion Institutions in Ukraine (SACCI) ініціювало створення Єдиного порталу повідомлень викривачів (далі – Портал), а також розробило проєкт закону, спрямованого на врегулювання на законодавчому рівні функціонування Порталу.

Процес розроблення, тестування та підготовки Порталу до запуску був тривалим і зіткнувся з низкою перешкод, однією з яких стало повномасштабне вторгнення РФ в Україну. Окрім власне розроблення програмного продукту, підготовка Порталу до запуску передбачала комплекс заходів із залученням ши-

рокого кола учасників із різних організацій, зокрема проведення навчань для персоналу, інформування про Портал тощо. Порядок ведення Порталу було затверджено в січні 2023 року. У липні 2023 року НАЗК запустило Портал у тестовому режимі, а 6 вересня 2023 року прийняло в постійну (промислову) експлуатацію.

Ефективна робота Порталу є надзвичайно важливою, зважаючи на потенційні можливості цього програмного продукту у сфері боротьби з корупцією, а також на тривале очікування на його запуск з боку представників громадянського суспільства та міжнародних партнерів України.

Метою цього дослідження є аналіз процесу підготовки й запуску Порталу, включно з оцінюванням нормативної бази, яка є правовою основою роботи цього інструменту. Дослідження присвячено, серед іншого, пошуку відповідей на такі питання:

наскільки українське законодавство відповідає міжнародним стандартам щодо функціонування каналів повідомлень про факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції»;

наскільки прозорим, скоординованим та інклюзивним був процес розроблення і тестового запуску Порталу, яким чином визначали пріоритетність підключення органів до Порталу;

як організовано комунікацію з майбутніми користувачами Порталу, а також із громадськістю щодо того, щоб Портал сприймали як дієвий інструмент боротьби з корупцією, та щодо його популяризації загалом;

як оцінюють процес розроблення і запуску Порталу залучені до нього учасники та майбутні користувачі, які ризики вони вбачають, чого очікують від Порталу як інструменту в їхній діяльності;

наскільки функціонал Порталу відповідає вимогам щодо гарантування анонімності та конфіденційності викривача.

За результатами дослідження було розроблено рекомендації для нинішнього та майбутнього керівництва НАЗК, а також інших залучених до роботи Порталу інституцій та іноземних партнерів щодо удосконалення законодавства й підвищення ефективності функціонування Єдиного порталу повідомлень викривачів відповідно до очікувань професійної спільноти та суспільства.

МЕТОДОЛОГІЯ

Для досягнення поставленої мети в цьому дослідженні було застосовано **юридичний аналіз**, зокрема законодавства у сфері правового регулювання каналів повідомлення про корупцію та Єдиного порталу повідомлень викривачів, методичних матеріалів НАЗК та інших органів щодо процесу розроблення та запуску Порталу, а також аналіз релевантних міжнародних стандартів і найкращих практик у цій сфері; **інтерв'ю** з такими групами респондентів: нинішні та колишні працівники НАЗК, представники громадських організацій, що спеціалізуються на темі викривачів корупції, уповноважені представники органів влади та інших установ, яких було залучено до тестування Порталу та мають підключити до нього, викривачі, а також представники бізнесу, які спеціалізуються на подібних програмних продуктах (Compliance Management Systems Software). Зокрема, в період із 13 вересня по 10 листопада 2023 року було проведено 13 глибинних напівструктурованих інтерв'ю з представниками різних груп респондентів. Отримані емпіричні дані стали підґрунтям рекомендацій дослідників.

1. МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ЩОДО АНОНІМНОСТІ, КОНФІДЕНЦІЙНОСТІ ТА НАДІЙНОСТІ КАНАЛІВ ПОВІДОМЛЕННЯ ВИКРИВАЧАМИ ТА АНАЛІЗ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

1.1. МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ

Інститут викривання є невідокремною ланкою в системі запобігання та протидії корупції, забезпечуючи виявлення порушень, підвищуючи стандарти прозорості та підзвітності. Загалом інститут викривання сприяє розбудові доброчесності в публічному управлінні. За даними різних досліджень, частка виявлених корупційних правопорушень завдяки повідомленням викривачів становить від 50 %⁵ до 57,7 %⁶.

Забезпечення ефективних каналів повідомлення для викривачів та їхньої анонімності й конфіденційності є важливим елементом етичної та справедливої ділової практики. Основні стандарти та найкращі практики в цій сфері визначено такими документами:

Рекомендації щодо подальшої боротьби з підкупом іноземних державних службовців, спрямовані на імплементацію Конвенції ОЕСР щодо боротьби з хабарництвом;

Директива (ЄС) 2019/1937 Європейського Парламенту і Ради ЄС від 23.10.2019 «Про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу», яка визначає межі та заходи для захисту осіб, які повідомили про порушення;

Керівні принципи щодо обробки персональних даних у межах процедури повідомлення про порушення в Європейському Союзі;

Міжнародні стандарти сертифікації, як-от ISO 37001, ISO 37002 та ISO 37301, які визначають вимоги до систем управління антикорупційною діяльністю;

Принципи Transparency International щодо внутрішніх систем викривання: принципи найкращої практики для державних і приватних організацій (Internal Whistleblowing Systems: Best practice principles for public and private organisations);

Принципи захисту викривачів, визначені в BluePrint for Free Speech.

Імплементація стандартів, передбачених у зазначених вище документах, у законодавстві країни є основою для забезпечення безпечного повідомлення про корупційні правопорушення. Відсутність колізій та прогалин у правовому регулюванні щодо повідомлень про корупцію є важливою передумовою для чіткого застосування законодавства. Будь-які неузгодженості можуть призвести до неоднозначного тлумачення законів, що, у свою чергу, може викликати труднощі в розробленні технічних засобів для забезпечення конфіденційності, анонімності та захисту персональних даних викривачів. Упровадження чітких та узгоджених норм у законодавстві дасть змогу створити ефективні механізми технічної підтримки для викривачів, запобігаючи можливим помилкам

5 The United Nations Convention against Corruption: Resource guide on good practices in the protection of reporting persons. United Nations. 2015. URL: https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf

6 Devine, T., Maassarani, T. F. The Corporate Whistleblower's Survival Guide: A Handbook for Committing the Truth. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers, 2011. P. 7.

і забезпечуючи високий ступінь довіри до систем звернень. Такий підхід сприятиме виявленню та припиненню корупційних порушень, забезпечуючи одночасно надійний захист прав та інтересів викривачів.

Саме тому в цій частині дослідження наведено стислий аналіз чинних законів України «Про запобігання корупції» та «Про внесення змін до Закону України “Про запобігання корупції” щодо впорядкування окремих питань захисту викривачів» стосовно правового регулювання прав і гарантій викривача повідомляти інформацію, а також аналіз того, яким критеріям має відповідати програмне забезпечення, створене для повідомлень про корупційні правопорушення, щоб гарантувати викривачу анонімність і конфіденційність, а також підвищувати ефективність роботи уповноважених на розгляд повідомлень осіб.

1.2. АНАЛІЗ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА НА ВІДПОВІДНІСТЬ МІЖНАРОДНИМ СТАНДАРТАМ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ

ЗМІНИ В НАДАННІ СТАТУСУ ВИКРИВАЧА У ЗВ'ЯЗКУ ІЗ ЗАПУСКОМ ПОРТАЛУ

У 2021 році з метою організації роботи Єдиного порталу повідомлень викривачів Верховна Рада України ухвалила Закон України №1502-ІХ «Про внесення змін до Закону України “Про запобігання корупції” щодо упорядкування окремих питань захисту викривачів». Системний аналіз відповідних законодавчих змін дає змогу дійти висновків, що внесені зміни до Закону України «Про запобігання корупції» створюють

колізії у сфері гарантій захисту трудових та інших прав викривача, зокрема через можливість різного тлумачення, а отже й неоднозначного правозастосування положень закону щодо моменту набуття особою прав і гарантій захисту викривача, щодо документів, які підтверджують, що особа є викривачем та їй гарантовані права на безоплатну правову допомогу, щодо недопущення застосування заходів негативного впливу.

Наприклад, відповідно до граматичного та логічного способів тлумачення ч. 3 ст. 53-1 Закону України «Про запобігання корупції», Портал є інформаційно-телекомунікаційною системою, що забезпечує обмін даними в тому числі про статус викривачів, а також офіційним внутрішнім джерелом інформації про осіб, які мають статус викривачів. Відповідно до прикінцевих та перехідних положень Закону України №1502-ІХ щодо упорядкування окремих питань захисту викривачів, підтвердження або непідтвердження статусу викривача здійснюється суб'єктом розгляду повідомлення протягом не більше ніж десяти робочих днів із дня надходження обґрунтованої письмової вимоги особи, яка подала таке повідомлення. Проте законодавець не надає в цьому законі визначення терміна «статус викривача». Додатково ч. 3 ст. 53-2 Закону України «Про запобігання корупції» передбачає, що «у разі якщо під час попереднього розгляду повідомлення встановлено, що воно не відповідає вимогам цього Закону, його подальший розгляд здійснюється у порядку, визначеному для розгляду звернень громадян, про що інформується особа, яка здійснила повідомлення».

Отже, аналіз наведених вище норм законів дає право стверджувати, що особа матиме гарантії викривача лише у разі, якщо зроблене повідомлення буде кваліфіковано суб'єктом розгляду повідомлення викривача як таке, що є повідомленням про факти корупційних

ДОСЛІДЖЕННЯ

або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції». Інакше кажучи, **якщо уповноважені особи не знайдуть у зробленому повідомленні підтвердження фактів вчинення саме корупційних дій, особу не буде визнано викривачем.** На підтвердження саме такого тлумачення під час застосування норм закону свідчить й оновлене Роз'яснення НАЗК від 12.06.2023 № 2 «Щодо правового статусу викривача». Зокрема, це роз'яснення передбачає, що якщо в заяві (повідомленні) особи наведено інформацію про можливі факти вчинення корупційного кримінального правопорушення та/або кримінального правопорушення, пов'язаного з корупцією, але орган досудового розслідування вніс відомості до ЄРДР про кримінальне правопорушення за статтею (частиною статті) закону України про кримінальну відповідальність, яке не є корупційним, особа не набуває прав та гарантій викривача, але є заявником у відповідному кримінальному провадженні. Саме таку правову позицію НАЗК підтверджує й уведений в експлуатацію Портал.

Втім, визнання особи викривачем **лише за умови**, якщо зроблене особою повідомлення було кваліфіковано суб'єктом розгляду повідомлення викривача як корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення, інше порушення Закону України «Про запобігання корупції», **не відповідає** ані ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції», ані міжнародним стандартам у сфері захисту викривачів, ані філософії та правовій природі самого інституту викривання, а отже, не відповідає законодавчому регулюванню інституту викривання відповідно до телеологічного (цільового) способу тлумачення норм права у сфері захисту викривачів. Стаття 1 Закону України «Про запобігання корупції» надає визначення викривача як особи, що повідомляє **не про власне факти, а про можливі факти** корупційного або пов'язаного з корупці-

єю правопорушення, іншого порушення цього Закону. Тобто ці факти, по-перше, можуть бути не підтверджені органом, який розглядатиме повідомлення, а по-друге, можуть бути кваліфіковані не як корупційні дії, проте це не має вплинути на права та гарантії захисту особи у разі, якщо її почнуть переслідувати за зроблене повідомлення, зокрема й на робочому місці.

Відповідно до міжнародних стандартів і правової природи інституту викривання, для того щоб людина вважалася викривачем, не обов'язково, щоб орган влади підтвердив порушення закону. Важливо лише те, що особа мала підстави вважати, що її інформація є достовірною, та має релевантні докази або підтвердження. Якщо особа має підозру щодо порушення, вона може використовувати встановлені канали повідомлення, надавати інформацію владним структурам або спеціалізованим організаціям для подальшого розгляду та перевірки і може отримати гарантії захисту її трудових та інших прав у разі, якщо через це повідомлення особа зазнає переслідування. Адже метою надання гарантій захисту викривачів є мотивація людей, що перебувають всередині організації, бути помічниками правоохоронних органів і повідомляти про будь-які підозрілі дії, які можуть виявитися порушенням законів, в обмін на захист від помсти викривачам за відповідні повідомлення.

Отже, правова природа інституту захисту прав викривачів **не прив'язує факт виникнення прав і гарантій захисту викривачів** до такого юридичного факту (складу), **як надання суб'єктом владних повноважень правової кваліфікації інформації, що міститься в повідомленні.** Для отримання статусу викривача має значення лише те, що особа, яка повідомляє, є справді «інсайдером» (працює, навчається, проходить службу, здійснює волонтерську діяльність тощо у відповідній організації) та справді повідоми-

ла в будь-який спосіб інформацію про можливі факти правопорушень.

Команда дослідників виявила, що між різними нормами права щодо регулювання прав і гарантій захисту викривачів в Україні існує колізія, яку, безумовно, потрібно усунути: законодавець повинен внести відповідні зміни до Закону України «Про запобігання корупції», а НАЗК – до роз'яснень і відповідних функціональних можливостей Єдиного порталу повідомлень викривачів.

**РЕГУЛЮВАННЯ НА РІВНІ ЗАКОНІВ
ПОВІДОМЛЕННЯ ІНФОРМАЦІЇ ПРО
МОЖЛИВІ ФАКТИ КОРУПЦІЇ У РАЗІ,
ЯКЩО ВІДПОВІДНА ІНФОРМАЦІЯ
СТАНОВИТЬ ДЕРЖАВНУ
ТАЄМНИЦЮ**

Важливим міжнародним стандартом і найкращими практиками є гарантування наявності каналів повідомлення інформації про можливі факти корупції, якщо така інформація формально становить державну таємницю. Проте станом на сьогодні законами України «Про державну таємницю», «Про доступ до публічної інформації», «Про інформацію», «Про запобігання корупції», «Про розвідку» не передбачено каналів для повідомлення про можливі факти корупційних правопорушень, якщо така інформація є державною/розвідувальною таємницею. Отже, в законодавстві України існує прогалина в правовому регулюванні щодо повідомлення відповідної інформації. Це потрібно негайно усунути.

Правове регулювання каналів для повідомлення про можливі факти корупційних правопорушень та іншої суспільно необхідної інформації, якщо така інформація є державною/розвідувальною таємницею, є гарантією для запобігання корупції та підзвітності органів влади. Це питання понад 10 років обговорюють в експертних колах, на ньому було наголо-

шено в дослідженні, проведеному SACCI у 2019 році, а також у дослідженні Незалежної антикорупційної комісії (НАКО). Парламент уже неодноразово намагався вирішити це питання. Зокрема, відповідні норми передбачено в законопроекті № 4038а «Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам» (досі не ухвалено), а також у законопроекті № 1010. Під час розгляду законопроекту № 1010, який посилював гарантії викривачів, голова Комітету Верховної Ради України з питань антикорупційної політики зазначила, що відповідні правовідносини мають регулюватися не Законом України «Про запобігання корупції», а профільним законом у відповідній сфері, зокрема шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про державну таємницю», або новим законом у цій сфері, який буде ухвалено замість Закону України «Про державну таємницю».

Остання публічна дискусія з цього питання відбулась під час III щорічної Міжнародної конференції «Викривачі корупції в Україні: успіх та виклики». Тоді представники робочої групи з розроблення законопроекту «Про безпеку класифікованої інформації», який має замінити Закон України «Про державну таємницю», заявили про плани передбачити в цьому законопроекті порядок повідомлення інформації про можливі факти вчинення корупційних правопорушень або іншої суспільно необхідної інформації, яка становить державну/розвідувальну таємницю. Проте станом на грудень 2023 року відповідний закон не ухвалено, тому питання каналів повідомлення інформації, яка є державною таємницею, залишається відкритим. Це, безумовно, не тільки не відповідає міжнародним стандартам, але й підвищує корупційні ризики у сфері безпеки та оборони країни.

ДОСЛІДЖЕННЯ

ПРАВОВА ВИЗНАЧЕНІСТЬ У ПИТАННЯХ КАНАЛІВ ПОВІДОМЛЕННЯ ІНФОРМАЦІЇ

Відповідно до визначення терміна «внутрішні канали повідомлення» такі канали визнано способами захищеного повідомлення інформації викривачем, а відповідно до ст. 53-1 Закону України «Про запобігання корупції» подання повідомлень через внутрішні канали повідомлення «здійснюється через відкритий для цілодобового доступу Єдиний портал повідомлень викривачів та спеціальні телефонні лінії». Одночасно закон визначає повідомлення в паперовій або електронній формі, повідомлення на особистому прийомі, через спеціальну телефонну лінію тощо як інші способи здійснення повідомлення. Додатково, відповідно до перехідних положень Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про запобігання корупції” щодо впорядкування окремих питань захисту викривачів», до початку роботи Порталу «повідомлення приймаються через канали... які діяли до прийняття цього Закону». Тож постають питання: чи вважатимуть повідомлення, зроблене не через Портал і спеціальні телефонні лінії, таким, що зроблене через внутрішні канали повідомлення; чи вважатимуть повідомлення уповноваженим особам чи керівникам організацій не через Портал і спеціальні телефонні лінії таким, що буде розглядатися як повідомлення від викривача? Така правова невизначеність і колізії в законодавстві можуть провокувати недостатню захищеність викривачів.

Крім того, станом на листопад 2023 року залишається відкритим питання, з якого моменту особа вважається викривачем у разі подання повідомлення не через Портал і спеціальні телефонні лінії – з моменту здійснення повідомлення чи з моменту внесення цього повідомлення до Порталу. Розв'язати ці питання можна лише внесенням відповідних змін до За-

кону України «Про запобігання корупції».

ГАРАНТІЇ ЗАХИСТУ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ, ЩО ВІДПОВІДАЮТЬ ЄВРОПЕЙСЬКИМ СТАНДАРТАМ У ЦЬЙ СФЕРІ

Закон передбачає певні мінімальні стандарти в цій сфері, зокрема визначення каналів, обов'язковості гарантування анонімності та конфіденційності. Однак такі питання, як можливість виправити свої персональні дані, переглянути чи змінити терміни їх збереження, захищеність персональних даних не лише самого викривача, але й особи, про яку повідомляють, а також свідків, чітко не визначено в законі. Отже, є підстави вважати, що законодавство України не відповідає Керівним принципам щодо обробки персональних даних у межах процедури повідомлення про порушення в Європейському Союзі.



2. ПІДГОТОВЧА РОБОТА І ПРОЦЕС РОЗРОБЛЕННЯ ПОРТАЛУ

2.1. РОЗРОБЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ ДЛЯ ПОРТАЛУ

Першим кроком підготовки до впровадження Єдиного порталу повідомлень викривачів було розроблення проекту закону щодо визначення правового статусу Порталу. Ініціатором цього законопроекту, поданого до парламенту 8 травня 2020 року за номером № 3450, була група народних депутатів від партії «Слуга народу»⁷. Він передбачав внесення до Закону України «Про запобігання корупції» змін, спрямованих на створення Порталу як уніфікованої системи для подання повідомлень (включно з анонімними зверненнями) щодо можливих випадків корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень. Адмініструвати цю систему мало НАЗК. Вона повинна була забезпечити:

високі стандарти захисту інформації, отриманої від викривачів;

єдиний підхід до обробки повідомлень;

зменшення ризиків несанкціонованого доступу до повідомлень викривача;

значну економію коштів державного бюджету (оскільки зникає потреба створення таких каналів кожним органом окремо).

Представники громадськості загалом позитивно оцінили пропозицію створення Єдиного порталу повідомлень викривачів, проте вказали на низку недоліків у пропонуванні у законопроекті змінах, а також на те, що громадських

експертів не залучали до його розроблення⁸. НАЗК у своєму висновку щодо законопроекту зазначило, що створення Порталу відповідає міжнародним стандартам, а також максимально сприятиме запровадженню єдиного підходу до прийняття та розгляду повідомлень і забезпечуватиме економію бюджетних коштів⁹. Під час перевірок антикорупційних уповноважених НАЗК часто стикалося з неякісним забезпеченням ними роботи внутрішніх каналів. Зокрема, ці канали не надавали анонімності або конфіденційності, а іноді їх просто не було (це підтверджується інформацією, отриманою з інтерв'ю). Виправдовуючи ці порушення, уповноважені з питань запобігання та виявлення корупції могли послатися на причини, які не залежали від їхньої волі: необхідність отримання погодження від керівництва, брак коштів тощо¹⁰. Запровадження Порталу як основного внутрішнього каналу мало б усунути ці проблеми, тож усі стейкхолдери сприймали такий крок законодавця як раціональний.

Крім того, запровадження Порталу було зумовлено необхідністю узгодження з міжнародними стандартами, про які йшлося в попередньому розділі, та виконання Україною взятих на себе зобов'язань, зокрема передбачених Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Статтею 22 «Боротьба зі злочинністю та корупцією» розділу III «Юстиція, свобода та безпека» цієї Угоди визначено, що Україна та Європейський Союз співпрацюють у боротьбі з кримінальною та незаконною організованою або іншою діяльністю,

7 Пропозиції Президента України до Закону України «Про внесення змін до Закону України "Про запобігання корупції" щодо упорядкування окремих питань захисту викривачів» № 3450 від 08.05.2020. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/2280>

8 Захист викривачів: новий законопроект у Раді. Transparency International Ukraine. URL: <https://ti-ukraine.org/news/zahyst-vykrivachiv-novyj-zakonoprojekt-u-radi/> (дата звернення: 16.11.2023).

9 Висновок Національного агентства з питань запобігання корупції щодо проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо упорядкування окремих питань захисту викривачів» від 08 травня 2020 року (реєстр. № 3450). URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/bills_documents/document-1893802.pdf (дата звернення: 16.11.2023).

10 Інтерв'ю від 22 вересня 2023 р.

ДОСЛІДЖЕННЯ

у тому числі у боротьбі з корупцією, як у приватному, так і в державному секторі. Отже, згідно з пояснювальною запискою, відповідно до цієї Угоди законопроект мав передбачити створення ефективної та захищеної системи отримання, обробки та обліку повідомлень про корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, інші порушення Закону України «Про запобігання корупції»¹¹. Ще одним документом, на виконання якого розроблено Портал, є Директива (ЄС) 2019/1937 Європейського Парламенту і Ради ЄС від 23.10.2019 «Про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу», якою передбачено, що держави-члени повинні забезпечити створення юридичними особами в приватному та державному секторах внутрішніх каналів і процедур для внутрішніх повідомлень і подальшої роботи з ними (ст. 8), які розроблені, встановлені та функціонують у безпечному порядку, що гарантує захист конфіденційності особи, яка повідомляє про порушення, і будь-якої третьої сторони, згаданої в повідомленні, та перешкоджає доступу до них неуповноважених осіб (п. «а» ст. 9).

4 лютого 2021 року вказаний законопроект був проголосований парламентом і набув статусу закону. Проте через внесені в парламентській залі поправки його текст було суттєво змінено і, хоча він і досі передбачав створення Порталу, через перекладення тягаря доведення фактів вчинення правопорушення, про яке повідомляється, на викривача Портал не можна було вважати ефективним інструментом для отримання та розгляду таких повідомлень. Унаслідок цього 20 громадських організацій подали петицію до Президента, закликаючи його скористатися правом вето та направити закон на доопрацювання пар-

ламенту¹². Зрештою, Президент України відреагував на заклик громадськості та ветовав закон¹³. Цікаво, що зауваження, висловлені Президентом, стосувалися й питань функціонування Порталу. Зокрема, Президент наголосив, що впровадження Порталу як бази даних, де викривачі повідомлятимуть інформацію про можливі правопорушення, а також про себе, включно з їхніми персональними даними, потребує чіткого визначення мети та цілей обробки таких даних, обсягу інформації для внесення до Порталу, а також механізмів захисту та регулювання доступу до них. На переконання Президента, саме лише визначення в законі принципів конфіденційності та анонімності для Порталу за одночасного надання НАЗК повноважень розробити порядок ведення Порталу без закріплення відповідних гарантій для викривачів на рівні закону не забезпечує достатніх гарантій щодо їхніх прав у зв'язку із запровадженням Порталу.

1 червня 2021 року Закон України № 1502-ІХ¹⁴ було ухвалено з урахуванням пропозицій Президента. Цей закон відтермінував запуск Порталу і встановив, що дату початку його роботи визначає НАЗК. До цієї дати мав діяти визначений попереднім законодавством порядок подання й розгляду повідомлень про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції». Варто наголосити, що Закон України № 1502-ІХ передовсім змінював порядок функціонування внутрішніх і регулярних каналів повідомлень, визначених у Законі України «Про запобігання корупції». Зміни,

11 Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо упорядкування окремих питань захисту викривачів». URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/98256> (дата звернення: 16.11.2023).

12 Громадські організації закликають Президента ветоувати закон «проти викривачів». Фондація DEJURE. URL: <https://dejure.foundation/tprost/2v69mla1p1-gromadsk-organzats-zaklikayut-prezidenta> (дата звернення: 16.11.2023).

13 Пропозиції Президента України до Закону України «Про внесення змін до Закону України "Про запобігання корупції" щодо упорядкування окремих питань захисту викривачів». Верховна Рада України. Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/2280> (дата звернення: 17.11.2023).

14 Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо упорядкування окремих питань захисту викривачів : Закон України від 01.06.2021 № 1502-ІХ. Верховна Рада України. Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1502-20#Text> (дата звернення: 17.11.2023).

передбачені Законом України № 1502-ІХ, встановлювали можливість подання повідомлень лише через Портал або спеціальні телефонні лінії як внутрішні канали та внесення до Порталу інформації про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, отриманої через регулярні канали повідомлення. До початку ж роботи Порталу повідомлення подавали через усі наявні внутрішні канали, як-от офіційні вебсайти, електронні поштові скриньки, звичайні поштові скриньки, скриньки в приміщеннях державних органів тощо, а інформацію про повідомлення, подані через регулярні канали, нікуди окремо не вносили. Отже, прикінцевими та перехідними положеннями Закону України № 1502-ІХ на НАЗК було покладено відповідальну роль самостійно визначити кількість часу, потрібного на розроблення Порталу. До того ж, зважаючи на зміну цим законом порядку функціонування внутрішніх і регулярних каналів повідомлень, у разі зволікання із запуском Порталу НАЗК могли б звинуватити в безпідставному затягуванні початку застосування норм чинного закону.

2.2. ТЕХНІЧНА ЧАСТИНА РОЗРОБЛЕННЯ ПОРТАЛУ

Дослідження виявило, що НАЗК розпочало роботу над Порталом ще у 2020 році, тобто одразу після розроблення відповідного законопроекту, а не після його остаточного ухвалення як Закону України № 1502-ІХ у червні 2021 року¹⁵. Це видається цілком логічним, адже сам законопроект було підготовлено в травні 2020 року, тож НАЗК мало змогу паралельно запустити процеси з розроблення Порталу на концептуальному рівні. Зокрема, як вдалося

дізнатися в межах дослідження, на цьому етапі громадськість працювала з НАЗК над можливістю врахування найкращих практик під час розроблення Порталу¹⁶, а НАЗК шукало донорів і партнерів для його запуску¹⁷.

Першим кроком мало стати розроблення проєктної документації та технічного завдання для створення інформаційно-комунікаційної системи «Єдиний портал повідомлень викривачів» (ІКС ЄППВ). Зрозуміло, що цей етап був надзвичайно важливим, адже в проєктній документації та технічному завданні потрібно визначити технічні та функціональні характеристики Порталу, а також передбачити створення необхідної інфраструктури для його подальшої роботи. Тобто цей етап розроблення Порталу визначав, як він функціонуватиме. За інформацією, отриманою від респондентів, саме на цьому етапі було багато викликів. По-перше, виникли ускладнення з вибором підрядника для цього важливого завдання, оскільки компаній, здатних розробити таку складну систему, в Україні небагато. Розроблене технічне завдання також створювало певні виклики на цьому етапі, оскільки його було складено надто загально та не враховано усіх особливостей процесу розроблення такого продукту, внаслідок чого розробник міг тлумачити їх на власний розсуд. Крім того, технічне завдання вимагало постійних змін через недоліки, виявлені під час внутрішнього тестування Порталу. Однак, за словами респондентів, підрядник, залучений до розроблення Порталу, не був здатний ефективно впроваджувати ці зміни через брак необхідної спроможності¹⁸. Наприклад, одним із завдань, які обговорювали з підрядником, було створення особистого кабінету викривача у внутрішній частині Порталу. Особистий

15 Інтерв'ю від 22 вересня 2023 р.

16 Полісі-бріф «Рекомендації щодо організації роботи НАЗК щодо викривачів корупції». URL: <https://acrec.org.ua/wp-content/uploads/2020/03/brief-whistleblowers-e.pdf>

17 Інтерв'ю від 10 листопада 2023 р.

18 Там само.

ДОСЛІДЖЕННЯ

кабінет користувача вже мають чинні державні сервіси (наприклад, особистий кабінет передбачений для сервісу Державної податкової служби «Особистий кабінет платника податків» та для подання декларацій через Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування). Очевидно, що для завдань Порталу такий кабінет мав би давати також гарантії забезпечення анонімності та конфіденційності (можливість створити кабінет без реальної ідентифікації особистості), однак і це є технічно можливим, адже такий функціонал реалізований у програмних продуктах, які використовують у своїх системах комплаєнсу приватні компанії. Проте цю можливість так і не було реалізовано в Порталі¹⁹. На думку дослідників, відсутність особистого кабінету на Порталі дещо ускладнює взаємодію з ним викривача, адже останній не може контролювати рух і статус свого повідомлення (чи повідомлень, якщо їх кілька) через особистий кабінет. Розв'язання цього питання потребувало гнучкості з боку розробника та бажання координувати свої дії з НАЗК і шукати можливі рішення. Респонденти зазначили, що в процесі розроблення Порталу було змінено близько семи менеджерів проєкту з боку підрядника, що ускладнювало комунікацію щодо роботи над технічною частиною розроблення Порталу, адже кожен новий менеджер потребував багато часу для ознайомлення з технічними деталями та особливостями роботи над таким складним продуктом. Крім того, у січні та лютому 2022 року низка сайтів українських державних органів зазнала масованих кібератак, які, імовірно, здійснила РФ, яка готувалася до повномасштабного вторгнення в Україну. Це призвело до необхідності відновлення версії системи, на якій мав запрацювати Портал, практично з нуля²⁰.

З іншого боку, на думку опитаних експертів, неможливо розробити такий програмний продукт без труднощів і технічних викликів, тож описані проблеми є частиною процесу²¹.

Повномасштабне вторгнення РФ в Україну стало ще одним викликом, який сповільнив підготовку Порталу. Роботу над Порталом з об'єктивних причин призупинили і повністю відновили лише у квітні 2022 року. Станом на червень 2022 року розроблення інформаційно-комунікаційної системи «Єдиний портал повідомлень викривачів» (ІКС ЄППВ) було виконано на 80 % і переважно відбувалося тестування внутрішньої частини Порталу²².

2.3. РОЗРОБЛЕННЯ ПОРЯДКУ ВЕДЕННЯ ПОРТАЛУ

З січня 2023 року НАЗК затвердило своїм наказом № 1/23 Порядок ведення Порталу (далі – Порядок), який визначив функціональні можливості Порталу, порядок роботи з ним та підключення до нього²³. Цим наказом НАЗК встановило, що Порядок набуває чинності з дати початку роботи Порталу. Варто зауважити, що попри те, що зауваження Президента щодо законопроєкту № 3450, яким запроваджувалося створення Порталу, стосувалися занадто широкої дискреції НАЗК у питаннях визначення засад функціонування Порталу, основні правила роботи з Порталом було визначено НАЗК саме у вказаному Порядку, а не на рівні закону.

Відповідно до Порядку, НАЗК є держателем та адміністратором Порталу, програмне забезпечення та база даних Порталу є власністю держави в особі НАЗК. На НАЗК також покладено важ-

19 Інтерв'ю від 10 листопада 2023 р.

20 Інтерв'ю від 27 вересня 2023 р.

21 Інтерв'ю від 26 вересня 2023 р.

22 Інтерв'ю від 27 вересня 2023 р.

23 Порядок ведення Єдиного порталу повідомлень викривачів : Наказ від 03.01.2023 № 1/23. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0022-23#n17> (дата звернення: 17.11.2023).

ливу функцію щодо захисту інформації, розміщеної на Порталі, та функції щодо технічного консультування та супроводження діяльності Порталу (п. 4 розділу I). НАЗК здійснює інформаційне наповнення публічної частини Порталу, про яку йтиметься далі (п. 2 розділу IV Порядку). Цілком логічно, що на НАЗК, окрім іншого, покладено завдання з підключення до Порталу шляхом надання доступу керівнику відповідної організації (розділ VI) та відключення організації від Порталу у разі їх припинення шляхом реорганізації чи ліквідації. НАЗК може самостійно відключити авторизованого користувача від Порталу у разі виявлення порушення захисту, несанкціонованого доступу або зловживання ним чи порушення цілісності Порталу, а також за спотворення, незаконне знищення, копіювання, використання, поширення інформації з Порталу. Проте Порядком не визначено механізму виявлення цих порушень НАЗК і чітких підстав для відключення авторизованих користувачів від Порталу. Група дослідників вважає це недоліком, допущеним під час його розроблення.

Слід зауважити, що, на думку опитаних експертів, НАЗК жодним чином не може контролювати порядок подання або розгляду повідомлень, поданих через Портал²⁴. Водночас п. 5 розділу I Порядку прямо передбачено, що НАЗК може використовувати дані 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. На думку дослідників, це занадто широкі повноваження НАЗК, їх потрібно уточнити, адже це створює ризики для сприйняття Порталу як захищеного каналу повідомлень, здатного запобігти витоку інформації та забезпечити конфіденційність викривачів. Щоправда, за

весь час діяльності НАЗК не було випадків, пов'язаних із витоком інформації від працівників цього органу.

Згідно з Порядком, Портал має дві частини: публічну і внутрішню. Публічна частина дає змогу переглядати інформацію про Портал, надсилати повідомлення та шукати інформацію за ідентифікаторами. Внутрішня частина доступна авторизованим користувачам через електронні кабінети з обмеженим доступом і вимагає автентифікації з використанням електронного підпису на початку кожної сесії (розділ II). Суб'єктами Порталу є користувачі й авторизовані користувачі. Користувачі можуть використовувати лише публічну частину Порталу, надсилати повідомлення, переглядати інформацію за унікальним ідентифікатором повідомлення та мати доступ до інформації про статус викривачів. Авторизовані користувачі мають доступ до внутрішньої частини Порталу, додають інформацію про порушення і статус викривачів, діють відповідно до своїх повноважень за законом та Порядком (розділ III Порядку). Отже, як уже зазначено вище, ідею створення кабінетів для користувачів Порталу, зокрема для викривачів, не було реалізовано не тільки на рівні технічного розроблення Порталу, але й на підзаконному рівні, тобто не відображено в Порядку.

Порядком також визначено, що окрім державних органів, органів місцевого самоврядування та юридичних осіб публічного права НАЗК повинне підключити до Порталу всі державні та комунальні підприємства, господарські товариства з державною або комунальною часткою понад 50 %, які мають більше ніж 50 працівників і дохід від реалізації продукції більше ніж 70 мільйонів гривень, а також юридичних осіб, що беруть участь у публічних закупівлях на суму 20 мільйонів гривень і більше. На думку дослідників, таке рішення не видається раціональним, адже це близько 90 тисяч

ДОСЛІДЖЕННЯ

підприємств та юридичних осіб і підключення їх усіх до Порталу в той самий спосіб, що й інших суб'єктів, може суттєво ускладнити функціонування Порталу з огляду на реальну спроможність самого НАЗК забезпечити підключення такої кількості організацій. Під час розроблення Порядку НАЗК могло передбачити інший порядок для підключення цих юридичних осіб до Порталу (наприклад, самостійне підключення).



3. ПРОЦЕС ТЕСТУВАННЯ ПОРТАЛУ

3.1. НОРМАТИВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСУ ТЕСТУВАННЯ ПОРТАЛУ

Перший етап тестування Єдиного порталу повідомлень викривачів із залученням представників організацій – майбутніх користувачів Порталу відбувався в період із жовтня по листопад 2021 року. Внутрішнє ж тестування програмного продукту проводила сформована робоча група Агентства на постійній основі з наданням пропозицій з поліпшення технічних елементів для розробників²⁵. Однак у лютому 2022 року підготовлений програмний продукт було пошкоджено внаслідок хакерських атак на цифрову інфраструктуру України з боку РФ. Унаслідок цього було втрачено багато напрацювань і проєкт Порталу потребував відновлення.

У період із 23 по 26 грудня 2022 року було проведено попередні випробування Єдиного порталу повідомлень викривачів згідно з Програмою та методикою попередніх випробувань²⁶. 7 липня 2023 року Агентство розпочало другий етап тестування Порталу²⁷.

До заходів тестування Порталу Агентством було залучено такі організації: Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України, Національну поліцію України, Державне бюро розслідувань, Офіс Генерального прокурора, Міністерство внутрішніх справ України, Національний банк України, Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України, Державну митну службу України, Державну по-

даткову службу України та Національну соціальну сервісну службу України²⁸.

У період із 28 по 31 серпня 2023 року робоча група НАЗК провела перевірку працездатності системи й усунення недоліків, а також встановлення відповідності побудованого Порталу проєктній документації, а проєктних рішень вимогам технічних завдань. Згідно з актом, під час проведення тестувань не було виявлено збоїв та аварійних ситуацій, недоліків, які впливають на працездатність системи, Портал відповідав технічним завданням і проєктній документації, тож його було визнано готовим до запуску. У постійну експлуатацію Портал було прийнято з 6 вересня 2023 року згідно з наказом НАЗК «Про початок роботи Єдиного порталу повідомлень викривачів» від 31 серпня 2023 року.

3.2. ЗАЛУЧЕННЯ ОРГАНІВ ДО ТЕСТУВАННЯ ПОРТАЛУ ТА ВНЕСЕННЯ ЗМІН НА ОСНОВІ ЗАУВАЖЕНЬ І КОМЕНТАРІВ УЧАСНИКІВ ТЕСТУВАННЯ

До тестування Порталу було залучено як спецсуб'єктів (ДБР, прокуратуру, поліцію), так і міністерства та інші державні органи й організації. Завдяки залученню різних типів установ та організацій різного розміру, з різними структурами та функціями НАЗК мало змогу протестувати, з якими викликами кожна з установ та організацій може зіткнутися в майбут-

25 Інтерв'ю від 10 листопада 2023 р.

26 Згідно з наданим у відповідь на офіційний запит АСРЕС актом № 2 про завершення дослідної експлуатації інформаційно-комунікаційної системи «Єдиний портал повідомлень викривачів».

27 НАЗК розпочало тестування порталу для викривачів корупції, – Олександр Новіков. НАЗК. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/?p=78586>

28 Згідно з відповіддю НАЗК на запит АСРЕС ці органи було залучено до тестування на виконання Плану роботи НАЗК, затвердженого наказом від 31.03.2023 № 73/23 (зі змінами) та Плану роботи робочої групи Агентства, затвердженого наказом від 19.07.2023 № 149/23 «Про утворення робочої групи для здійснення заходів щодо підготовки введення Єдиного порталу повідомлень викривачів у промислово експлуатацію».

ДОСЛІДЖЕННЯ

ньому під час користування Порталом²⁹. Важливо було залучити до тестування всіх спецсуб'єктів, оскільки саме вони отримуватимуть найбільше повідомлень через Портал. Також до тестування було залучено тих уповноважених державних підприємств, установ та організацій, які були серед лідерів щорічного рейтингу уповноважених з питань запобігання та виявлення корупції, який формувало НАЗК³⁰, адже вони могли надати найбільш професійний зворотний зв'язок щодо зручності користування Порталом.

Станом на червень 2022 року внутрішня частина системи була готова на 80 %. Для її тестування було сформовано дві фокус-групи. Зустрічі фокус-груп відбувались офлайн, НАЗК зробило учасникам фокус-груп програмні ключі для входу та роботи в особистому кабінеті³¹.

Для проведення тестування особи, залучені до процесу розроблення й тестування Порталу, отримали спеціально створені ключі для тестування різних ролей у кабінеті. Перед початком тестування представник розробника програмного продукту провів презентацію про Портал для уповноважених, а також надав їм відеоінструкцію про роботу в системі³².

Для відповідей на запитання, які виникали в уповноважених у процесі тестування, а також комунікації розробника щодо технічних елементів для тестування було створено закриту групу в соціальних мережах. Уповноважені з кожного органу, який був залучений до процесу тестування, також могли вносити пропозиції та зауваження щодо технічних елементів Порталу до спеціально створених Google-документів. Загалом комунікація та підтримка в процесі тестування з боку НАЗК була швидкою та

ефективною, представники Агентства допомагали вирішити питання, що виникали в процесі тестування³³.

НАЗК, отримуючи зауваження від органів, спочатку кожне з них опрацьовувало самостійно, а потім на спільних нарадах із розробником обговорювало й передавало для виправлення. Після проведення фокус-груп із відібраними органами було складено великий список зауважень, які здебільшого було враховано. Агентство намагалось відповісти на зауваження й пропозиції, втілення яких не потребувало участі розробника. Однак деякі недоліки, зокрема щодо поліпшення технічної складової Порталу, міг виправити лише розробник, і на цьому етапі виникали основні труднощі, через що певні проблемні моменти так і не усунули³⁴.

Частину зауважень від органів, які ні НАЗК, ні розробник не змогли виправити, було відкладено для врахування в майбутньому. Пропозиції та зауваження від Національного антикорупційного бюро (НАБУ), хоч і не були безпосередньо залучені до самого процесу тестування, були доцільними (це підтверджують відповіді опитаних експертів). Також свої зауваження надала Державна податкова служба, чиї коментарі були важливими й цінними для подальшого виправлення³⁵.

Під час тестування в липні 2023 року представники НАЗК безпосередньо відвідували органи та установи, які тестували Портал, показували уповноваженим, який вигляд має тестова версія Порталу, та пояснювали, як працювати в кабінетах у системі. Зворотний зв'язок на цьому етапі тестування відбувався в режимі безпосереднього спілкування відповідних працівників НАЗК та уповноважених органів, яких було залучено до процесу тестування Порталу³⁶.

29 Інтерв'ю від 22 вересня 2023 р.

30 ТОП 20 Рейтинг уповноважених державних підприємств, установ, організацій. URL: <https://antycorportal.nazk.gov.ua/efektyvnist-upovnovazhenyh/?rating=5>

31 Інтерв'ю від 27 вересня 2023 р.

32 Інтерв'ю від 10 листопада 2023 р.

33 Інтерв'ю від 3 жовтня 2023 р.

34 Інтерв'ю від 10 листопада 2023 р.

35 Інтерв'ю від 22 вересня 2023 р.

36 Там само.

НАЗК намагалось максимально розширити можливості зі збору пропозицій та зауважень, тому окрім внесення їх до спільного документа їх можна було надсилати також листом на офіційну пошту НАЗК. Наприкінці цього етапу тестування було проведено офлайн-зустріч для обговорення зауважень і пропозицій до Порталу³⁷.

Зауваження і пропозиції мали як технічний, так і юридичний характер. Наприклад, відповідно до ч. 2 ст. 53-2 Закону України «Про запобігання корупції», у разі встановлення, що повідомлення не містить фактичних даних, що вказують на можливе вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, воно розглядається у порядку, визначеному для розгляду звернень громадян. Портал викривачів передбачає, що повідомлення надходить до нього, потім скеровується на виконання уповноваженому, і на цьому етапі уповноважений повинен встановити, чи є там такі фактичні дані, чи їх немає. Якщо в повідомленні таких фактичних даних немає, то таке повідомлення має розглядатися як звернення громадян. Оскільки деякі правоохоронні органи мають іншу внутрішню структуру, то повідомлення від викривача розглядає слідче управління, до якого воно надійшло, а звернення розглядає відділ звернень громадян. У цьому випадку, якщо слідче управління встановило, що фактичних даних, які підтверджують можливе вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, інших порушень, у повідомленні немає і воно має розглядатися як звернення громадян, то має бути процедура, відповідно до якої слідче управління передаватиме такі повідомлення для відповідного розгляду³⁸.

Важливо зазначити, що після формального завершення тестування Порталу й запуску його в експлуатацію користува-

чі й далі стикаються з певними проблемними питаннями в його роботі. Будь-який програмний продукт подібного масштабу доопрацьовують у процесі роботи, це нормальний процес. Потенційно кількість зауважень і пропозицій тільки зростатиме, через те що підключених до Порталу органів та установ уже більше, ніж було залучено до обох етапів тестування.

Аналізуючи інформацію, надану респондентами щодо процесу тестування Порталу, можна зробити висновок, що отримання й опрацювання зауважень від уповноважених, які тестували програмний продукт, переважно забезпечувалось через безпосереднє спілкування з працівниками НАЗК. Оскільки до Порталу вже в найближчому майбутньому планується підключити велику кількість органів та установ, така модель отримання й опрацювання зауважень не зможе бути ефективною як мінімум через обмежену чисельність працівників Агентства. Систему отримання зворотного зв'язку потрібно організувати так, щоб користувачі могли легко знайти зручний спосіб надання пропозицій (наприклад, через форму зворотного зв'язку на самому Порталі), щоб ці пропозиції було збережено та ефективно опрацьовано.

37 Інтерв'ю від 3 жовтня 2023 р.

38 Інтерв'ю від 22 вересня 2023 р.

4. ІНФОРМУВАННЯ ЩОДО ПОРТАЛУ ТА НАВЧАЛЬНО-ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАХОДИ ЩОДО РОБОТИ З НИМ

4.1. КОМУНІКАЦІЯ ПРО РОЗРОБЛЕННЯ ТА ЗАПУСК ПОРТАЛУ

У грудні 2022 року НАЗК разом із соціологічною групою «Рейтинг» провели дослідження, в межах якого було опитано понад 1000 респондентів по всій Україні стосовно того, якої інформації та у вигляді яких повідомлень вони чекали б у межах інформування суспільства про Портал, а також що спонукало б респондентів подавати повідомлення про можливі корупційні правопорушення через Портал. На основі цього дослідження було розроблено набір елементів для інформаційно-комунікаційної кампанії про Портал. Вона мала б складатися з двох блоків. Перший блок інформаційної кампанії перед запуском Порталу мав підготувати суспільство й відповісти на можливі часті запитання. Другий блок – регулярна комунікаційна кампанія, її мета – з певною періодичністю інформувати суспільство про те, як працює Портал. Але, за інформацією від респондента, НАЗК так і не прийняло та не використало пропозицій щодо розроблення й втілення комунікаційної кампанії та заготовки повідомлень. Фактично комунікація від НАЗК зводилась до повідомлень на офіційному сайті Агентства.

У січні 2022 року за підтримки комунікаційних експертів SACCI разом з іншими зовнішніми експертами відбувалось напрацювання комунікаційної стратегії для користувачів Порталу. Уже восени 2022 року НАЗК знову повернулось до розроблення пакета пропозицій щодо комунікаційної стратегії³⁹.

На офіційному сайті НАЗК було опубліковано декілька новин про Портал викривачів у період із початку 2021 року до листопада 2023 року. Зокрема, в лютому 2021 року сповіщали про те, що Верховна Рада України ухвалила в цілому законопроект, який передбачає створення єдиного порталу викривачів⁴⁰. У цій новині наведено цитату голови НАЗК Олександра Новікова з подякою народним депутатам, адже завдяки їхньому рішенням Агентство зможе розпочати роботу над Порталом, який спростить процедуру повідомлення про корупцію для звичайних громадян.

Наступного разу Портал згадано на сайті НАЗК у червні 2021 року, коли було опубліковано фрагменти інтерв'ю голови НАЗК агентству Укрінформ, у якому він ще раз підкреслив важливість прийняття законопроекту для створення Порталу, адже це значно прискорить розгляд повідомлень про корупцію⁴¹.

Цього ж місяця з'явився ще один матеріал за підсумками Міжнародної конференції «Викривачі корупції в Україні: успіхи та виклики». У новині мова йшла про те, що Портал допоможе заощадити мільярди державних коштів, оскільки НАЗК створить єдину систему замість окремих захищених порталів у кожному органі⁴². Також було наголошено, що завдяки Порталу викривачі можуть розраховувати на повну анонімність та от-

40 Законопроект, який передбачає створення єдиного порталу викривачів, ухвалено в цілому. НАЗК. 4 лютого 2021. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/zakonoprojekt-yakuj-peredbachaye-stvorennya-yedynogo-portalu-vykryvachiv-uhvaleno-v-tsilomu/>

41 Запровадження порталу викривачів значно прискорить розгляд повідомлень про корупцію – Голова НАЗК. НАЗК. 4 червня 2021. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/zaprovadzhennya-portalu-vykryvachiv-znachno-pryskoryt-rozglyad-povidomlen-pro-koruptsiyu-golova-nazk/>

42 Портал викривачів – це мільярдна економія державних коштів – Олександр Новіков. НАЗК. 24 червня 2021. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/portalu-vykryvachiv-tse-milyardna-ekonomiya-derzhavnyh-koshtiv-oleksandr-novikov/>

римати 10 %⁴³ від конфіскованого в корупціонера майна.

Наступну новину про Портал на сайті НАЗК було опубліковано після довгої перерви – у липні 2023 року⁴⁴. У ній йшлося про початок тестування Єдиного порталу викривачів корупції, до якого було залучено 10 перших органів влади. Також було наведено слова голови НАЗК, який зазначив, що Портал допоможе отримувати повідомлення про інформацію з обмеженим доступом, від Служби безпеки України, військових формувань тощо.

На початку вересня 2023 року НАЗК на своєму сайті анонсувало запуск (введення в промислову експлуатацію) Єдиного порталу повідомлень викривачів, а також оприлюднило інформацію про строки підключень органів, про те, як користуватись Порталом, про порядок розгляду повідомлень про корупцію, а також про алгоритм отримання 10 % винагороди⁴⁵.

За тиждень на сайті НАЗК було опубліковано наказ «Про початок роботи Єдиного порталу повідомлень викривачів»⁴⁶.

Наприкінці вересня 2023 року з'явилася чергова новина про підключення до Порталу Національної поліції України та Державного бюро розслідувань⁴⁷. Було зазначено, що на той момент доступ до Порталу окрім НАЗК уже мало НАБУ. Також було вказано, які органи та установи буде підключено протягом 60 та 90 робочих днів із дня запуску Порталу.

У жовтні 2023 року на своєму офіційному сайті НАЗК інформувало про те, що закінчило підключення першої черги органів до Порталу⁴⁸. Це були спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції – НАЗК, НАБУ, Національна поліція України, Офіс Генерального прокурора, а також Державне бюро розслідувань та Вища рада правосуддя. Також було зазначено, що НАЗК надає консультативну та практичну допомогу, закликає всі органи подавати документи для приєднання до Порталу. Загалом, згідно з інформацією НАЗК, до Порталу впродовж 180 робочих днів із дня запуску буде підключено 92 тисячі організацій.

Основне інформування майбутніх користувачів про Портал відбувається завдяки комунікації з керівництвом і працівниками НАЗК, а також завдяки тому, що на різних онлайн-ресурсах розміщено інформацію про функціонування Порталу⁴⁹. Також НАЗК мало б надавати консультаційну допомогу всім органам, яких буде підключено до Порталу, щодо розроблення інструкцій, які регулюють порядок розгляду повідомлень всередині кожної організації.

Ґрунтуючись на інформації, отриманій від НАЗК та під час інтерв'ю, група дослідників звернула увагу на те, що в комунікаційній роботі Агентство займає позицію, що Портал – це передовсім внутрішній інструмент для працівників, уповноважених і керівників певних органів та установ. Тому й інформування про можливості Порталу планується через внутрішні канали комунікації цих органів – через інструкції та роз'яснення, підготовлені НАЗК для суб'єктів Порталу. Широка ж громадськість вважається поінформованою, адже має доступ до публічної частини Порталу й аналітики, завдяки якій може відстежувати кількіс-

43 Розроблені експертами рекомендації щодо майбутньої інформаційної кампанії не передбачали широкого інформування про можливість отримання потенційним викривачем 10 % від неправомірної вигоди. Експерти схилилися до думки, що ця інформація радше демотивує людей, адже не кожен викривач може претендувати на винагороду за результатом подання повідомлення про корупцію.

44 НАЗК розпочало тестування порталу для викривачів корупції. – Олександр Новіков. НАЗК. 7 липня 2023. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-rozpchalo-testuvannya-portalu-dlya-vykrivachiv-koruptsiyi-oleksandr-novikov/>

45 6 вересня НАЗК запускає Єдиний портал повідомлень викривачів. НАЗК. 6 вересня 2023. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/6-veresnya-nazk-zapuskaye-yedyniy-portal-povidomlen-vykrivachiv/>

46 Про початок роботи Єдиного порталу повідомлень викривачів : Наказ НАЗК від 31.08.2023 № 190/23. НАЗК. 11 вересня 2023. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/documents/nakaz-vid-31-08-2023-190-23-pro-pochatok-roboty-yedynogo-portalu-povidomlen-vykrivachiv/>

47 До Єдиного порталу повідомлень викривачів підключено Нацполіцію та ДБР. НАЗК. 26 вересня 2023. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/do-yedynogo-portalu-povidomlen-vykrivachiv-pidklyucheno-natspolitsiyu-ta-dbr/>

48 НАЗК завершило підключення першої черги органів до Єдиного порталу повідомлень викривачів. НАЗК. 12 жовтня 2023. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-zavershylo-pidklyuchennya-pershoyi-cherhy-organiv-do-yedynogo-portalu-povidomlen-vykrivachiv/>

49 Інтерв'ю від 22 вересня 2023 р.

ДОСЛІДЖЕННЯ

ні та якісні показники розгляду повідомлень і певні статистичні дані щодо видів правопорушень.

Однак така позиція НАЗК є дуже спірною. Як уже зазначено в попередніх розділах, відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» викривачем є особа, яка повідомляє про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, 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. Такими потенційними користувачами Порталу є значна кількість людей. Тому для того, щоб Портал став справді ефективним інструментом у боротьбі з корупцією, не варто розраховувати тільки на внутрішні канали комунікації про його можливості. Потрібно використовувати весь комплекс інструментів для інформування суспільства про Портал. Окрім того, комунікація та партнерство з громадськістю допомагають створити атмосферу прозорості, відкритості та відповідальності, що сприяє ефективнішій боротьбі з корупцією та запобіганню корупційним діям.

НАЗК не проводило широкої інформаційної кампанії щодо розроблення й запуску Порталу. Хоча громадськість могла б допомогти як у питанні його розроблення, так і в процесі користування готовим продуктом⁵⁰. Тому, на думку дослідників, після запуску (введення в постійну експлуатацію) Порталу потрібно використовувати більше інструментів комунікації, оскільки саме якісне інформування про нього може допомогти в підвищенні ефективності Порталу як інструменту для викривачів. На думку респондентів, потрібно провести як мінімум публічну презентацію запуску цієї системи, з інформуванням про роботу Порталу та його можливості,

а також про аналітику і статистику. Також можна залучити відомих людей для промокампанії Порталу, для формування в суспільстві довіри до нового продукту від НАЗК. Як приклад респонденти наводили кампанію «Я не даю хабарі», яку реалізувала Transparency International Ukraine у 2017 році, залучивши поета Сергія Жадана та телеведучого Майкла Щура⁵¹. Також до участі в комунікаційній кампанії можна залучити військових. Вони б пояснили важливість Порталу для військових-викривачів, адже корупція існує не тільки в тилу, а й на фронті, і про неї так само потрібно повідомляти.

Клієнтом інформаційної кампанії має бути насамперед пересічний громадянин, він не тільки має бути поінформований про запуск Порталу, але й розуміти, як із ним працювати⁵². Думка експерта є досить переконливою, адже згідно із затвердженим НАЗК планом підключення, до Порталу має бути приєднано 92 тис. установ/організацій. Навіть за мінімальними підрахунками, коли в установі працює не більше 50 осіб (це без урахування підрядників, волонтерів та інших осіб, які також підпадають під визначення викривача у розумінні статті 1 Закону України «Про запобігання корупції», і, відтак, можуть бути потенційними користувачами Порталу), можна припустити, що потенційна аудиторія Порталу складає 4,6 млн осіб. Це становитиме мінімум 13-16% від фактично проживаючого населення України, що знову ж таки, є лише мінімальними розрахунками. Як приклад саме такої комунікації можна навести презентацію застосунку «Дія» від Міністерства цифрової трансформації України⁵³. Ця подія відбулася офлайн, проте для кращого інформування суспільства про новий продукт її транслиували наживо у Facebook, YouTube, Instagram. На презентації за-

50 Інтерв'ю від 13 вересня 2023 р.

51 «Я не даю хабарі» – TI Україна розповіла, як не коритися корупції. Transparency International Ukraine. Грудень 2017. URL: <https://ti-ukraine.org/news/ya-ne-daiu-khabari-ti-ukraina-rozpovila-ia-k-ne-korytysia-koruptsii/>

52 Інтерв'ю від 3 жовтня 2023 р.

53 Презентація застосунку Дія та Дія. Цифрова освіта. 6 лютого 2020. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=KFTqLamFQBw>

стосунку «Дія» про важливість цього продукту у зміні відносин між державою і громадянами України, його функціоналу та документів, якими він буде наповнений, говорив навіть Президент України Володимир Зеленський. До презентації також було залучено інших нинішніх і колишніх посадовців та керівника проєкту «Дія», який розказав про розроблення, майбутні виклики та елементи в застосунку. Також показали відео, у якому взяли участь міжнародні партнери та українські підприємці, які розповіли про те, як застосунок може поліпшити державні сервіси.

Ознайомитися з майбутнім функціоналом Порталу та новим порядком розгляду повідомлень можна було на тренінгах, організованих ПРООН, та під час проходження сертифікатної програми ACREC⁵⁴. Однак бракувало ресурсу, де органи, які вже підключено або перебувають у черзі на підключення, можуть залишити для НАЗК свої побажання та зауваження. Тому команда дослідників припускає, що навіть інформування щодо Порталу внутрішніми каналами (серед працівників органів та установ, які вже підключено чи буде підключено до Порталу) не є максимально ефективною.

Також НАЗК у процесі інформування про Портал варто робити наголос на такі сенситивні точки, як анонімність викривача, захист викривача у разі розкриття ним своєї особи. Ця тема є важливою, оскільки перед поданням повідомлення на Портал потенційного викривача насамперед цікавитиме власна безпека. Тому для того, щоб переконати потенційних викривачів, що Портал є дієвим і надійним інструментом боротьби з корупцією, потрібно робити наголос на безпекових моментах під час комунікаційної кампанії⁵⁵.

НАЗК декларує можливість анонімно-го подання повідомлень через Портал,

але не пояснює, як анонімні заявники можуть отримати належний захист як викривачі, як вони можуть бути заявниками в межах кримінальних проваджень. Це підтверджують відповіді опитаних експертів⁵⁶.

Група дослідників вважає, що описані вище застереження експертів і сумніви людей, які мали досвід як викривачі корупції, лише підкреслюють недостатність інформування про те, як викривач може зберегти анонімність та отримати право на захист у разі подання повідомлення на Портал. Оскільки не всі потенційні викривачі готові до публічності, така комунікація потрібна для того, щоб Портал справді став ефективним. Без якісного інформування і довіри до Порталу потенційні викривачі, зважуючи ризики і переваги, найімовірніше, відмовляться від повідомлення про корупцію за допомогою цього інструменту.

4.2. ДОВІДКОВІ МАТЕРІАЛИ ПРО ПОРТАЛ І НАВЧАННЯ ДЛЯ АНТИКОРУПЦІЙНИХ УПОВНОВАЖЕНИХ

На офіційному сайті НАЗК у розділі «База знань» викривачі та уповноважені можуть знайти інформацію про роботу з Порталом. У вересні 2023 року в цьому розділі розміщено корисну інформацію для викривачів та уповноважених по роботі з Порталом: про запуск Порталу, про те, хто такий викривач, які організації мають бути підключені до системи та як відбувається процес підключення користувачів, як подавати повідомлення, у тому числі до НАЗК, через Портал, а також про те, чи може особа повідомити про корупцію не через Портал⁵⁷.

54 Інтерв'ю від 21 вересня 2023 р.

55 Інтерв'ю від 25 вересня 2023 р.

56 Інтерв'ю від 15 вересня 2023 р.

57 База знань. Єдиний портал повідомлень викривачів. НАЗК. 11 вересня 2023. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/category/vykryvachi-koruptsiyi/yedynyj-portal-povidnomen-vykryvachiv/>

ДОСЛІДЖЕННЯ

Також у «Базі знань» міститься інформація щодо отримання та розгляду повідомлень про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції», а також про європейські та національні стандарти функціонування каналів для повідомлень, про внутрішні канали повідомлень в організаціях, порядок розгляду та особливості перевірки окремих видів повідомлень⁵⁸. У цьому розділі на сайті НАЗК також опубліковано практичний посібник щодо роботи з викривачами для уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції⁵⁹.

На самому Порталі також є пам'ятки для викривачів. Вони інформують про права викривача, про те, що і куди можна повідомити, та порядок розгляду таких повідомлень⁶⁰.

Агентство розробило низку спеціальних інструкцій для користувачів Порталу, а саме: інструкцію оператора спеціальної телефонної лінії; інструкцію уповноваженого із запобігання та виявлення корупції – працівника організації (оператора Єдиного порталу повідомлень викривачів); інструкцію керівника уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції; інструкцію виконувача обов'язків керівника організації. Ці інструкції містять інформацію та схематичні зображення, що пояснюють процес роботи з Порталом від авторизації у системі за допомогою файлового ключа до безпосередньо роботи кожного користувача у своєму ка-

бінеті⁶¹. Але, на жаль, ці інструкції важко знайти на офіційному сайті НАЗК. Видається доречним розробити подібні інструкції щодо роботи з Порталом і для викривачів.

Також на офіційному сайті НАЗК розміщено онлайн-курс для антикорупційних уповноважених «На захисті прав викривачів» щодо роботи із самими викривачами. Один із його модулів (№ 4) присвячений принципам роботи з Порталом, навіть є відповідний тренажер⁶².

Стосовно ж безпосереднього проведення навчання для антикорупційних уповноважених щодо роботи з Порталом, то представники НАЗК відвідують органи та установи, які вже підключено до Порталу, і разом із ними особисто або через спеціальні робочі групи організовують роботу з Порталом у їхніх організаціях. Один із співрозмовників зазначив, що для допомоги всім підключеним до Порталу органам розробляють інтерактивний навчальний курс (орієнтовно його буде завершено в листопаді 2023 року). Він передбачатиме покрокову інструкцію з відео для всіх уповноважених. Респондент також згадав про розділ «База знань» на сайті НАЗК, який уповноважені можуть використовувати для самостійного навчання, зокрема й про роботу з Порталом⁶³.

На етапі тестування мали розробити настанови, рекомендації для викривачів, як правильно повідомляти про корупцію через Портал. Також мали підготувати настанови, рекомендації для спецсуб'єктів, адже вони отримують повідомлення про корупцію як через внутрішні, так і через регулярні канали⁶⁴. Тобто передбачено цілий комплекс методичних рекомендацій, які мали опублікувати одночасно із запуском Порталу, а також

58 База знань. Щодо отримання та розгляду повідомлень про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції». НАЗК. 11 вересня 2023. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/category/vykryvachi-koruptsiyi/shhodo-otrymannya-ta-rozglyadu-povidomlen-pro-mozhlyvi-fakty-koruptsiynih-abo-pov-zaryanah-z-koruptsiyeyu-pravoporushen-inshyh-porushen-zakonu-ukrayiny-pro-zapobigannya-koruptsiyi/>

59 База знань. Практичний посібник по роботі з викривачами для уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції. НАЗК. 20 вересня 2023. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/category/vykryvachi-koruptsiyi/praktychnyj-posibnyk-po-roboti-z-vykryvachamy-dlya-upovnovazhenykh-pidrozdiliv-upovnovazhenykh-osib-z-rytan-zapobigannya-ta-vyavlennya-koruptsiyi/>

60 База знань. Єдиний портал повідомлень викривачів. НАЗК. URL: <https://whistleblowers.nazk.gov.ua/#/>

61 База знань. Єдиний портал повідомлень викривачів. НАЗК. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/category/vykryvachi-koruptsiyi/yedynyj-portal-povidomlen-vykryvachiv/#post6023>

62 Онлайн курс для антикорупційних уповноважених «На захисті прав викривачів». НАЗК. URL: <https://study.nazk.gov.ua/courses/course-v1:NAZK+up002+2023-02/about/>

63 Інтерв'ю від 22 вересня 2023 р.

64 Інтерв'ю від 27 вересня 2023 р.

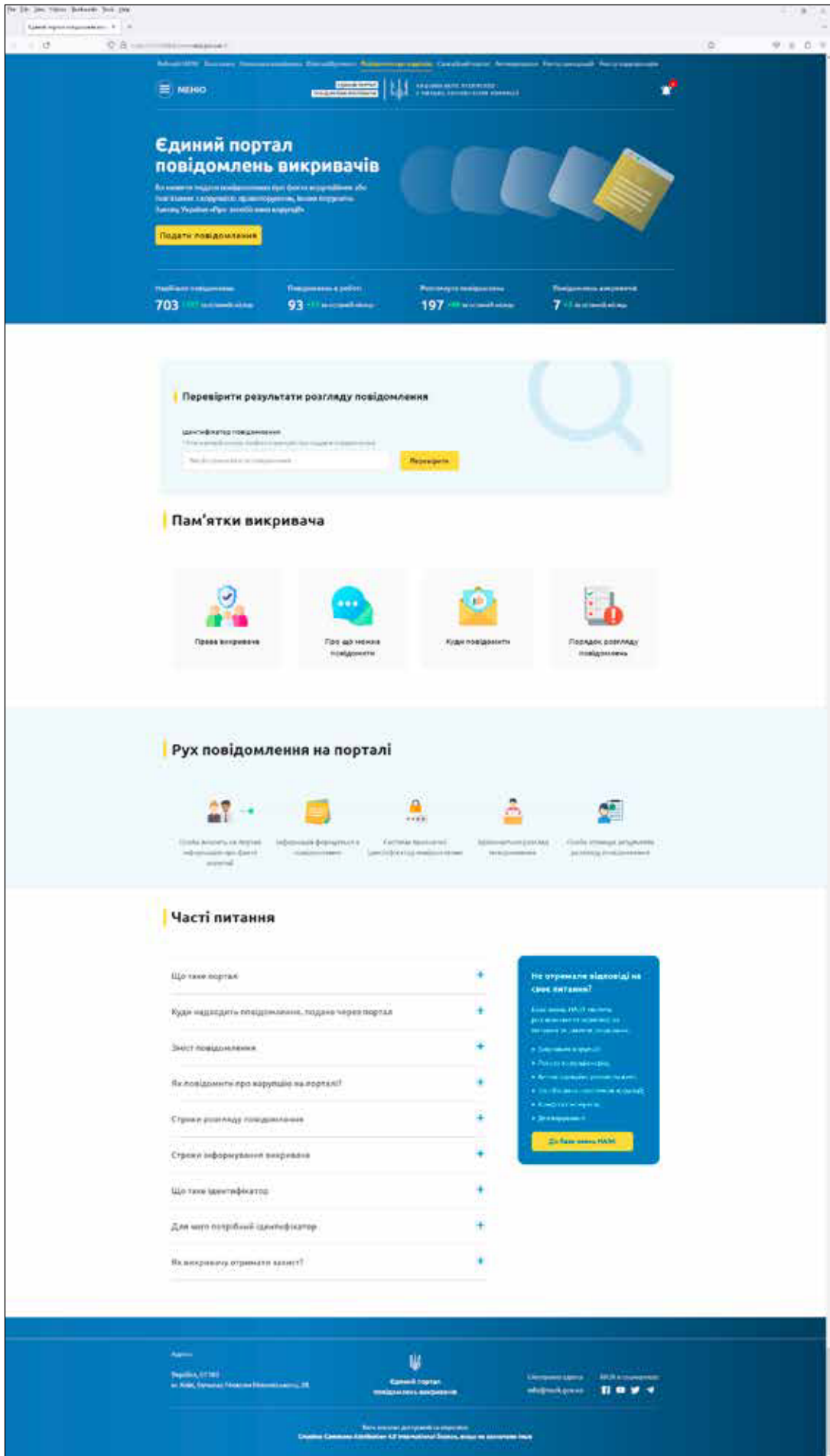
онлайн-курс щодо роботи з Порталом. Однак на момент підготовки цього звіту ці матеріали ще перебували в процесі розроблення.

Після запуску Порталу відбулася координаційна нарада з НАЗК, на якій було надано розширену інформацію щодо Порталу, а також учасникам наради було надіслано презентації та додаткові інструкції. Після підключення до Порталу деякі організації самостійно розробляли пам'ятки щодо роботи з Порталом для своїх працівників, а також організували вебінари з уповноваженими керівниками та уповноваженими територіальних підрозділів, під час яких детально обговорювали роботу Порталу⁶⁵.

Проаналізовані навчальні матеріали та інформація, отримана під час інтерв'ю від респондентів, дають підстави вважати, що НАЗК провело певну підготовчу роботу для того, щоб роз'яснити зацікавленим сторонам особливості роботи з Порталом. Проте не завжди доступ до підготовлених інформаційних і навчальних матеріалів для викривачів та антикорупційних уповноважених є зручним. Окрім того, доопрацювання потребує система взаємодії з антикорупційними уповноваженими органів, які щойно підключилися до Порталу. Адже поки таких органів десятки – взаємодія може відбуватись через пряму комунікацію з відповідальним працівником НАЗК, а коли їх будуть сотні й тисячі – ресурсу працівників НАЗК забракне для особистого спілкування з кожним уповноваженим. Тому цей процес потрібно максимально автоматизувати, а всі матеріали мають бути в зручному доступі, щоб уповноважені могли легко знайти відповіді на свої запитання.

65 Інтерв'ю від 3 жовтня 2023 р.

ДОСЛІДЖЕННЯ



5. ПІДГОТОВКА ДО ПОВНОЦІННОГО ЗАПУСКУ ТА ЗАПУСК ПОРТАЛУ

5.1. ПІДГОТОВКА ДО ЗАПУСКУ ПОРТАЛУ

Як уже зазначено вище, впровадження Порталу як комплексно захищеного каналу для повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, який гарантує викривачам дотримання умов конфіденційності та анонімності, відбулося з ухваленням 1 червня 2021 року Закону України № 1502-ІХ, який вніс зміни до статей 53-1 та 53-2 Закону України «Про запобігання корупції». Прикінцеві та перехідні положення цього закону визначали два важливі аспекти щодо запуску Порталу. По-перше, вони передбачали, що дата початку роботи Порталу залежала від рішення НАЗК. По-друге, вони встановлювали, що подання повідомлень через наявні до прийняття Закону України № 1502-ІХ канали було можливим до моменту запуску Порталу. Цікаво також те, що Закон України «Про запобігання корупції», з урахуванням змін, запропонованих Законом України № 1502-ІХ, не обмежив самого викривача в можливості вибору ним каналів, які будуть використовуватися для подання повідомлень (ч. 1 ст. 53-2). Також цей закон передбачив інші способи здійснення викривачами повідомлення (наприклад, направлення повідомлення, у тому числі анонімного, у паперовій або електронній формі чи здійснення повідомлення на особистому прийомі, через спеціальну телефонну лінію тощо), які повинні гарантувати їм дотримання умов конфіденційності та анонімності, а також внесення поданої в такий спосіб інформації до Порталу (абз. 3 ч. 2 ст. 53-1). Проте, зважаючи на те, що Закон України «Про запобігання корупції» у редакції Закону України № 1502-ІХ чітко розділяє поняття каналів і спосо-

бів повідомлень, не зовсім зрозуміло, чи мають повідомлення, подані викривачами в цей інший спосіб, розглядатися за правилами, встановленими для повідомлень, поданих внутрішніми каналами. Також команда дослідників дійшла однозначного висновку, що внесені Законом України № 1502-ІХ зміни прямо передбачають, що з моменту запуску Порталу лише він і спеціальні телефонні лінії слугуватимуть внутрішніми каналами повідомлень.

У підсумку Закон України № 1502-ІХ надавав НАЗК перевагу у вигляді дискреції ухвалювати рішення щодо готовності й моменту запуску Порталу. Після завершення тестування Порталу розпочалася підготовка до його запуску (введення в постійну експлуатацію)⁶⁶. 19 липня 2023 року голова НАЗК видав наказ № 149 про створення робочої групи для проведення необхідних заходів із підготовки введення Порталу в промислово експлуатацію, її очолили керівник відділу формування політики доброчесності у публічній сфері, а також заступник керівника відділу розвитку інституту викривання, які входять до складу управління формування політики доброчесності у публічній та приватній сфері, що є структурним підрозділом НАЗК, відповідальним за впровадження Порталу⁶⁷. До робочої групи також увійшли представники інших структурних підрозділів НАЗК, причетних до виконання завдань щодо запуску Порталу: управління проведення моніторингу способу життя та контролю за заповненням декларацій, департамент інформаційних систем, аналітичної роботи та захисту інформації, відділ цифрової трансформації та інноваційного розвит-

⁶⁶ За інформацією з документів НАЗК, отриманих у відповідь на запит АСРЕС.

⁶⁷ Наказ голови НАЗК від 19.07.2023 № 149. URL: https://drive.google.com/file/d/15SEvjK3DQfxGsF5kWazqeQ-XeJvVlXkT/view?usp=share_link

ДОСЛІДЖЕННЯ

ку, управління внутрішнього контролю та ін. Управління внутрішнього контролю НАЗК було залучено, зокрема, тому, що Портал є внутрішнім каналом для отримання повідомлень про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень і для самого НАЗК⁶⁸. Загалом до робочої групи увійшло 20 осіб, половину її складу становили особи, включені до комісії з тестування Порталу, створеної наказом голови НАЗК № 281/22 від 23 грудня 2022 року. НАЗК залучило достатню кількість працівників для успішного завершення цього етапу роботи.

Наказом голови НАЗК було також затверджено план роботи робочої групи, розроблений її керівником. Крім того, керівник робочої групи отримав завдання до 29 серпня 2023 року повідомити голову НАЗК про результати роботи. Згідно з цим наказом, підготовка до запуску Порталу передбачала такі пріоритетні напрями:

Вивчення технічних аспектів Порталу. Робоча група мала аналізувати технічні недоліки Порталу, які не можна було усунути в межах гарантійного обслуговування. Це важливо для забезпечення надійної та стабільної роботи системи після введення її в промислову експлуатацію.

Організація внутрішнього обслуговування. Робоча група досліджувала можливість самостійного обслуговування системи працівниками НАЗК без залучення підрядних організацій. Це було спрямовано на підвищення ефективності й контролю за роботою Порталу.

Підготовка до прийому повідомлень. Робоча група розробляла процедури й механізми для прийому та обробки повідомлень про порушення законодавства через Портал. Це мало забезпечити належне реагування на повідомлення та розгляд їх відповідно до встановлених

процедур.

Узгодження змін у нормативно-правових актах. Робоча група вивчала необхідність внесення змін до нормативно-правових актів НАЗК і посадових інструкцій працівників НАЗК, щоби врахувати новий порядок реєстрації та обробки повідомлень через Портал.

Публікація та інформування. Робоча група планувала опублікування наказу щодо введення Порталу в промислову експлуатацію для інформування про це громадськості й зацікавлених сторін.

Для виконання цих завдань робочій групі було встановлено різні строки, проте всі вони фактично закінчувалися в серпні 2023 року, оскільки запуск Порталу було заплановано на початок вересня 2023 року. Загалом можна визнати, що строки виконання завдань були реальними, але деякі етапи підготовки запуску Порталу, очевидно, могли б виграти від більшої кількості відведеного на них часу (наприклад, аналіз технічних аспектів Порталу та підготовка до прийому повідомлень). Хоча можна припустити, що НАЗК на фінальному етапі вже розуміло сильні й слабкі сторони підготовки до запуску Порталу і тому дотримувалося таких стислих строків.

5.2. ЗАПУСК ПОРТАЛУ

НАЗК впоралося із запуском Порталу до завершення встановленого строку. 31 серпня 2023 року комісія з проведення попередніх випробувань та дослідної експлуатації (тестова комісія) встановила, що дослідна експлуатація інформаційно-комунікаційної системи «Єдиний портал повідомлень викривачів», на базі якої мав працювати Портал, пройшла без жодних збоїв чи аварій, які могли б негативно вплинути на її працездатність. Крім того, було підтверджено, що документація, пов'язана з цією системою, відповідає вимогам і може використовуватись у майбутній експлуатації. З ура-

68 Інтерв'ю від 22 вересня 2023 р.

хуванням цих позитивних результатів тестова комісія рекомендувала ввести ІКС ЄППВ у постійну (промислово) експлуатацію та затвердила відповідний акт № 2.

Завершення дослідної експлуатації ІКС ЄППВ свідчило про те, що немає жодних перешкод для повноцінного запуску Порталу. Тож 31 серпня 2023 року голова НАЗК видав наказ № 190, яким було затверджено відповідний акт і визначено початок постійної (промислової) експлуатації ІКС ЄППВ з 6 вересня 2023 року о 00:00⁶⁹. Це означало, що Портал розпочав свою роботу саме з цього часу і дати. У тому ж наказі № 190, на виконання вимог п. 3 розділу VI Порядку ведення Порталу, було визначено черговість підключення до нього організацій.

Перша черга – спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції та Державне бюро розслідувань, які мали підключитися протягом 30 робочих днів із дати початку роботи Порталу.

Друга черга – міністерства, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, обласні та міста Києва державні (військові) адміністрації, які мали підключитися протягом 60 робочих днів.

Третя черга – Апарат Верховної Ради України, Секретаріат Кабінету Міністрів України, Офіс Президента України, допоміжні органи, апарати Ради національної безпеки і оборони України, Конституційний Суд України, інші центральні органи виконавчої влади, які не увійшли до перших двох черг. Вони мали підключитися протягом 90 робочих днів.

Четверта черга – державні органи, юрисдикція яких поширювалась на територію області, м. Київ, м. Севастополь, а також обласні та міські ради. Вони мали підключитися протягом 120 робочих днів.

П'ята черга – інші державні органи, юрисдикція яких поширювалась на територію районів, районів у містах, міст обласного значення, а також сільські, селищні, міські ради. Вони мали підключитися протягом 150 робочих днів.

Шоста черга – усі інші юридичні особи публічного права та організації, зазначені в Законі України «Про запобігання корупції». Вони мали підключитися протягом 180 робочих днів із моменту запуску Порталу.

НАЗК розробило черговість підключення до Порталу з метою послідовного впровадження системи в різних організаціях і на різних рівнях влади. Ця черговість побудована на моделі піраміди. Спочатку йшли найважливіші для роботи Порталу органи – спеціально уповноважені суб'єкти протидії корупції: НАЗК, НАБУ, прокуратура, Нацполіція, а також ДБР, яке хоч і не є спецсуб'єктом, проте розглядає повідомлення про корупцію. Вони є основними «клієнтами» Порталу щодо обробки повідомлень про корупцію і співпраці з викривачами, тому пріоритетність їхнього підключення є цілком зрозумілою. Наступним етапом було підключення міністерств та інших центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. Це охоплює невелику кількість організацій (загалом до 60), які виконують ключову роль у відповідних галузях. Далі в черзі йшли територіальні органи та всі інші юридичні особи публічного права та організації, які відповідно до закону повинні бути підключені до Порталу та використувати його як внутрішній канал для повідомлень про факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень. НАЗК переконане, що встановлення чіткого графіка підключень допомагає з організацією цього процесу та дає змогу уникати масового надходження документів одночасно від усіх організацій, які мають бути підключені до Порталу. Також це допомагає самим організаціям

69 Про початок роботи Єдиного порталу повідомлень викривачів : Наказ НАЗК від 31.08.2023 № 190/23. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/documents/nakaz-vid-31-08-2023-190-23-pro-pochatok-roboty-yedynogo-portalu-povidomlen-vykrivachiv/>

ДОСЛІДЖЕННЯ

заздалегідь планувати підключення та спокійно готувати документи, не переживаючи, що НАЗК неочікувано запитає у них документи для підключення⁷⁰. Зрозуміло, що черговість підключення зумовлена передовсім неспроможністю НАЗК підключити усі організації до Порталу одночасно внаслідок встановленого законодавством Порядку підключення (надання доступу на підставі листа-звернення від організації). Зважаючи на невелику кількість працівників НАЗК, відповідальних як за впровадження Порталу, так і за підключення до нього органів, необхідність розгляду ними документів, поданих одночасно усіма організаціями, повністю заблокувала б їхню роботу на тривалий період. Уже обговорюють можливі моделі автоматизації підключення до Порталу (наприклад, за допомогою даних Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань). Людський ресурс НАЗК дає змогу провести підключення перших двох черг, вклавшись у встановлені терміни⁷¹. Проте, коли потрібно буде підключити близько 90 тисяч організацій з інших черг, очевидно, що ресурсу НАЗК забракне.

У контексті черговості підключення до Порталу цікавим є ще один момент. Як уже зазначено вище, прикінцеві та перехідні положення Закону України № 1502-ІХ передбачають, що прийом повідомлень про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень через наявні до ухвалення цього закону канали був можливий до моменту запуску Порталу, тобто до 6 вересня 2023 року. Отже, від цієї дати запроваджується порядок подання повідомлень, встановлений чинною редакцією Закону України «Про запобігання корупції», відповідно до якої внутрішніми каналами подання повідомлень є Портал і спеціальні телефонні лінії, а

повідомлення, подані через регулярні канали, повинні вноситися до Порталу. Тобто встановлення наказом НАЗК № 190 певної черговості підключення до Порталу змінює порядок подання повідомлень про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, визначений прикінцевими та перехідними положеннями Закону України № 1502-ІХ, адже станом на 6 вересня 2023 року використання Порталу як одного з можливих внутрішніх каналів усіма органами, а також внесення до нього повідомлень, отриманих регулярними каналами, не здійснювалося⁷². Також у своїх роз'ясненнях від 31.08.2023 щодо отримання та розгляду повідомлень про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» НАЗК запропонувало дещо суперечливий вихід із цієї ситуації, зазначивши, що усі повідомлення, отримані організаціями з дати початку роботи Порталу до моменту їх фактичного підключення до Порталу, мають бути внесені до Порталу протягом 40 робочих днів із моменту надання НАЗК доступу керівнику організації до Порталу⁷³. Зрозуміло, що наказ НАЗК № 190 і відповідні роз'яснення НАЗК виходять за межі норм Закону України № 1502-ІХ, проте їх прийняття та визначення НАЗК певної черговості підключення до Порталу відбулося не через небажання Агентства дотримуватися вимог закону чи зволікання із запуском, а обґрунтовано об'єктивною потребою та розумінням необхідності впорядкування процесу підключення різних організацій. Якби не було визначеної черговості, існувала б небезпека перевантаження НАЗК запитами і документами від усіх організацій одразу, що могло б загальмувати процес запуску Порталу та призвести до хаосу.

72 Інтерв'ю від 27 вересня 2023 р.

73 Щодо отримання та розгляду повідомлень про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції». 2023. С. 5. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/09/Rozyasnennya-3-vid-31.08.2023.pdf> (дата звернення: 22.11.2023).

70 Інтерв'ю від 22 вересня 2023 р.

71 Там само.

Тому наказ № 190 був спрямований на раціоналізацію та керування процесом підключення організацій до Порталу. Також варто наголосити, що початок роботи Порталу не вплинув на можливість подання повідомлень про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень через зовнішні та регулярні канали за визначеним раніше порядком.

5.3. ПЕРШІ РЕЗУЛЬТАТИ ЗАПУСКУ ПОРТАЛУ

Відповідно до Порядку, підключення організацій до Порталу проводять за заявним принципом. Це означає, що кожна організація, коли настає її черга для підключення, подає заяву у вигляді листа-звернення довільної форми до НАЗК. Після подання такої заяви НАЗК має 10 робочих днів на її розгляд, після чого ухвалює рішення щодо підключення керівника організації до Порталу або ж відмовляє в підключенні за наявності для цього визначених Порядком підстав. Безпосередньо керівник організації має після цього 10 робочих днів (у разі успішного розгляду заяви) на надання доступу до Порталу уповноваженим особам своєї організації.

Упродовж перших 30 робочих днів функціонування Порталу (тобто до 18 жовтня 2023 року) до нього, як і планували, було підключено всіх спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, зокрема НАЗК, НАБУ, Національну поліцію України та Офіс Генерального прокурора, до складу якого як структурний підрозділ входить Спеціалізована антикорупційна прокуратура. Одночасно з ними згідно з планом до Порталу було підключено Державне бюро розслідувань, яке хоча й не є спецсуб'єктом, проте виконує функції органу досудового розслідування в кримінальних справах щодо обвинувачення високопосадовців у корупції, тому й увійшло до першої черги підключення. Підклю-

чення спецсуб'єктів не дарма визначено НАЗК пріоритетним. Портал було задумано передовсім як внутрішній канал, тобто канал для повідомлення викривачами зсередини організації про корупційні факти. Водночас до Порталу мають вносити інформацію, отриману регулярними каналами повідомлень саме спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції. Тому питання пріоритетності їх підключення було зумовлене не так потребою забезпечити цим органам доступ до Порталу як внутрішнього каналу для отримання інформації про можливі правопорушення, як потребою забезпечити їм можливість внесення до Порталу інформації, отриманої регулярними каналами повідомлень про корупцію. Крім того, за інформацією респондентів, найбільше роз'яснювальної роботи щодо функціонування Порталу НАЗК проводить саме зі спецсуб'єктами.

Протягом наступної – другої – черги, строк підключення якої становить 60 робочих днів (до 29 листопада 2023 року), до Порталу мали підключити міністерства, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, а також обласні та міста Києва державні (військові) адміністрації. В Україні діють 20 міністерств, 7 центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом та 26 обласних державних (військових) адміністрацій, плюс Київська міська державна адміністрація⁷⁴. Тобто загалом це 54 органи другої черги. На час написання дослідження (22 листопада 2023 року) до Порталу підключено 13 із 54 організацій другої черги, проте це зовсім не свідчить про повільну динаміку підключення або про те, що не буде дотримано строку. По-перше, до завершення строку підключення другої черги ще є час. По-друге, зважаючи на заявний принцип підключення, можливо, що звернення від відповідних орга-

⁷⁴ Урядовий контактний центр. Центральні та місцеві органи виконавчої влади. URL: <https://ukc.gov.ua/kontakts-ovv/>

ДОСЛІДЖЕННЯ

нізацій уже надійшли й перебувають на розгляді НАЗК.

Водночас, у контексті дотримання НАЗК черговості підключення організацій до Порталу, не можна не звернути увагу на один момент. Як уже зазначено, відповідно до законодавства, НАЗК самостійно визначило як черговість підключення, так і строки підключення організацій до Порталу. Визначені НАЗК у наказі № 190 строки обчислюються таким чином, що строк підключення кожної наступної черги охоплює строк підключення попередньої черги. Тобто, якщо першу чергу підключили до Порталу протягом 30 робочих днів із моменту його запуску, то наступну чергу мають підключити протягом 60 робочих днів із цього самого моменту, що автоматично включає в себе строк підключення першої черги. Таке визначення НАЗК строків підключення організацій до Порталу видається цілком логічним і має оптимізувати цей процес завдяки наданню НАЗК можливості, не зволікаючи, розпочинати підключення наступної черги до завершення строків підключення попередньої черги. Проте виникає також запитання: чи може НАЗК підключати до Порталу організації наступної черги, не завершивши підключення попередньої черги, та чи не свідчитиме це про порушення НАЗК визначеної ним самим черговості? Зокрема, на момент написання цього розділу до Порталу, окрім 5 організацій першої черги та 13 із 54 організацій другої черги, підключено організації третьої черги, а саме Конституційний Суд України та Вищу раду правосуддя. Таке порушення черговості підключення організацій не є суттєвим і не вплинуло на цей процес загалом, тому дослідники не зверталися до НАЗК із запитом щодо причин виникнення цієї ситуації. Можливо, після отримання звернень від організацій третьої черги НАЗК було змушене розглянути їх і задовольнити їхні запити, незважаючи на порушення черговості. Цей крок НАЗК є цілком

зрозумілим, оскільки Порядок ведення Порталу не передбачає такої причини для відмови в підключенні до нього, як подання організацією листа-звернення поза чергою. Надалі НАЗК було б доцільно все-таки внести відповідні зміни до Порядку ведення Порталу, адже можлива ситуація, коли, наприклад, територіальні органи подаватимуть заяви на підключення до моменту підключення до Порталу їхніх центральних органів.

Ще одним із перших видимих результатів запуску Порталу стала аналітика – дані щодо кількості надходження на Портал, опрацювання та розгляду уповноваженими особами та організаціями повідомлень про факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, які відображаються на сайті Порталу після початку його функціонування. Станом на час написання дослідження (22 листопада 2023 року), згідно із зазначеною аналітикою, через Портал надійшло вже 663 таких повідомлення, 184 з яких розглянуто. Лише 7 повідомлень із цієї кількості було ідентифіковано на Порталі як повідомлення викривачів. Дослідники припускають, що частина відправлених через Портал повідомлень були тестовими, з їхньою допомогою різні користувачі перевіряли спроможності Порталу. Можна розраховувати, що згодом таких тестових повідомлень на Порталі ставатиме менше, тому вони не впливатимуть суттєво на аналітику Порталу щодо кількості поданих та опрацьованих повідомлень. Однак нинішня аналітика викликає занепокоєння, адже виникає питання, чому лише такій невеликій кількості осіб із числа тих, хто подавав повідомлення через Портал, надано статус викривача. Припускаємо, що однією з причин цього може бути те, що особи, які повідомляють про корупцію, формально не відповідають статусу викривачів (наприклад, вони повідомляють про корупцію, не пов'язану з діяльністю того органу, в якому вони працюють). Однак причиною такої невеликої кількості

користувачів Порталу, яким надано статус викривача, може бути також описана в розділі 1 колізія між різними нормами права щодо регулювання прав і гарантій захисту викривачів в Україні.



6. ВІДПОВІДНІСТЬ ПОРТАЛУ ВИМОГАМ ЩОДО ГАРАНТУВАННЯ АНОНІМНОСТІ ТА КОНФІДЕНЦІЙНОСТІ ВИКРИВАЧА

Особи, які повідомляють про можливі факти вчинення корупційних правопорушень чи іншу суспільно необхідну інформацію, можуть зазнати заходів негативного впливу. Саме тому важливими правовими механізмами захисту викривачів від помсти за їхні повідомлення, відповідно до міжнародних стандартів, є гарантії анонімності та конфіденційності викривачів. Отже, створення каналів повідомлення для викривачів, які б гарантували їхню конфіденційність та анонімність, вважають найкращими практиками, які передбачено в згаданих вище численних стандартах, розроблених як міжнародними неурядовими організаціями (зокрема Transparency International, Blue Print for Free Speech, International Organization for Standardization), так і в міжнародно-правових документах міжнародних урядових організацій (Організації економічного співробітництва та розвитку, Організації Об'єднаних Націй, Європейського Союзу та ін.). Наприклад, відповідно до Директиви (ЄС) 2019/1937 Європейського Парламенту і Ради ЄС від 23.10.2019 «Про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу», держави-члени Європейського Союзу зобов'язані створити надійні канали повідомлення, які б гарантували конфіденційність, анонімність та поінформованість викривачів.

Проте визнання на міжнародному рівні відповідних стандартів – це лише перший крок. Наступним кроком є ефективна імплементація цих стандартів на національному рівні. Вона залежить від багатьох чинників, зокрема від того, наскільки відповідні стандарти детально та послідовно прописані на рівні закону та підзаконних нормативно-правових актів держави, чи є необхідні інституційні та професійні спроможності в держав-

них інституцій, щоб стати дієвими в питаннях гарантування конфіденційності та анонімності викривачам.

Одним із найбільших викликів у цьому питанні є гарантування реальної анонімності викривачам, захисту персональних даних, адже в умовах розвитку інформаційних технологій навіть надсилання повідомлення через електронну скриньку, яку викривач спеціально створив для повідомлення, чи повідомлення телефоном не обов'язково означає, що особу, яка повідомила, неможливо встановити через IP-адресу, з якої була надіслано повідомлення. Так само не потрібно великих технічних зусиль, щоб розпізнати голос викривача, якщо повідомлення зроблено телефоном. Відповіддю на ці виклики стало створення сучасного програмного забезпечення. Останні 10 років, а особливо після ухвалення згаданої вище Директиви ЄС та стандартів сертифікації ISO 37001, ISO 37002 та ISO 37301, у країнах ЄС спостерігається бум на ринку створення відповідного програмного забезпечення, і для великих приватних компаній такі системи повідомлення є обов'язковим елементом функціонування їхніх програмних продуктів (Compliance Management Systems Software)

Одним із ключових завдань відповідних платформ є гарантування викривачам права бути поінформованими про перебіг перевірки та наслідки їхніх повідомлень, забезпечуючи водночас безпечну відстань для викривачів, щоб уникнути можливого переслідування.

З огляду на зазначене програмне забезпечення для повідомлень про корупційні правопорушення та інші порушення закону має відповідати таким критері-

ям: ці програмні продукти повинні мати функціонал, здатний забезпечити захист персональних даних, анонімність, конфіденційність, а також зворотний зв'язок з особою, яка відповідає за розгляд повідомлення, та давати можливість отримувати інформацію про перебіг справи.

Важливими індикаторами для аналізу здатності таких систем забезпечувати зазначені вище права викривачам є:

1. використання криптографічних і технічних методів для забезпечення анонімності IP-адреси в програмному забезпеченні для зведення до мінімуму ризику ідентифікації викривача (наприклад, використання наскрізного шифрування, видалення метаданих з усіх завантажених файлів, унеможливлення відстеження IP-адреси, наявність можливості спотворення викривачем свого голосу); наскрізного шифрування (end-to-end). Це техніка шифрування, коли дані залишаються зашифрованими від моменту їхнього створення (або вводу) до моменту розшифрування або відображення на приймачі. У цьому типі шифрування інформація перебуває в зашифрованому вигляді під час трансляції через мережу, і тільки кінцевий приймач може розшифрувати дані. Це забезпечує додатковий рівень конфіденційності та безпеки, оскільки навіть провідник чи посередник у мережі не може прочитати або зрозуміти дані без правильного ключа шифрування. Цей підхід особливо важливий для захисту конфіденційних даних (особисте листування, фінансова інформація або будь-які інші конфіденційні дані, якими користувачі обмінюються через мережу);
2. наявність можливості у викривача навіть у разі обрання анонімного повідомлення доповнювати свої

повідомлення іншими матеріалами, коментарями або інформацією (кабінет викривача);

3. відповідність системи Керівним принципам щодо обробки персональних даних у межах процедури повідомлення про порушення в Європейському Союзі⁷⁵;
4. зручний інтерфейс, тобто програмне забезпечення має сприяти легкому поданню повідомлення та відстеженню статусу його опрацювання;
5. доступність через інтернет на комп'ютерах і на мобільних пристроях. Програмне забезпечення має бути доступне як через веб-, так і через мобільні платформи, щоб полегшити процес повідомлення та зробити його доступним із різних пристроїв;
6. використання надійних засобів безпеки для захисту збережених даних від несанкціонованого доступу або порушень;
7. наявність функції контролю доступу, тобто обмеження доступу до конфіденційної інформації лише для посадових осіб із відповідними повноваженнями;
8. наявність інструментів (функцій) для створення звітів і аналітики для виявлення тенденцій і закономірностей у зареєстрованих повідомленнях.

Наведені вище критерії – мінімальні вимоги до програмного забезпечення. Лише у разі відповідності цим критеріям програмне забезпечення може стати надійним допоміжним інструментом для гарантування **анонімності, конфіденційності та надійності каналів повідомлення викривачами**. Функціонал

⁷⁵ Guidelines on processing personal information within a whistleblowing procedure. URL: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-12-17_whistleblowing_guidelines_en.pdf

ДОСЛІДЖЕННЯ

програмного забезпечення не має бути лише платформою для електронного документообігу, яка спрощує роботу державного апарату з повідомленнями викривачів. Якщо програмне забезпечення не здатне бути захищеним каналом повідомлення, то його не можна вважати ефективним і дієвим технічним інструментом, який гарантує анонімність і конфіденційність викривача, а також підвищує ефективність роботи уповноважених на розгляд повідомлень осіб.

Команда дослідників на основі проведеного моніторингу та інформації, отриманої під час інтерв'ю з респондентами, проаналізувала, чи відповідає функціонал Порталу на цьому етапі його роботи наведеним вище критеріям. Результати аналізу згруповано в таблиці нижче.



ВІДПОВІДНІСТЬ ФУНКЦІОНАЛУ ПОРТАЛУ КРИТЕРІЯМ ЩОДО ГАРАНТУВАННЯ АНОНІМНОСТІ ТА КОНФІДЕНЦІЙНОСТІ ВИКРИВАЧА

| № | Критерій | Відповідність функціоналу Порталу |
|---|--|---|
| 1 | Використання криптографічних і технічних методів для забезпечення анонімності IP-адреси. Наявність наскрізного шифрування (end-to-end) | Під час проведення дослідження не вдалось отримати інформацію щодо цього аспекту функціонування Порталу. На самому Порталі немає інформації про те, які інформаційні технології використовує система для забезпечення анонімності та конфіденційності, зокрема інформації про використання криптографічних і технічних методів для забезпечення анонімності IP-адреси, наявність або відсутність наскрізне шифрування (end-to-end) ⁷⁶ . Портал отримав атестат відповідності КСЗІ ⁷⁷ , однак немає підтвердження, що його наявність гарантує дотримання цього критерію. |
| 2 | Можливість викривача, що повідомляє анонімно, доповнювати свої повідомлення іншими матеріалами, коментарями або інформацією | Такої функції немає в нинішній версії Порталу. Для того щоб додати будь-яку нову інформацію, потрібно подати нове повідомлення. |
| 3 | Відповідність системи Керівним принципам щодо обробки персональних даних у межах процедури повідомлення про порушення | Відповідає лише частково. Портал не передбачає можливості для викривача виправити свої персональні дані, переглянути або змінити терміни їх збереження. Захищеність персональних даних не лише самого викривача, але й особи, про яку повідомляють, а також свідків чітко не визначено в законі, а тому не існує відповідного зобов'язання захищати відповідну інформацію, яку передано чи збережено на Порталі. |
| 4 | Програмне забезпечення сприяє легкому поданню повідомлення та відстеженню статусу опрацювання | Не повністю відповідає найкращій практиці. Серед виявлених проблем, зокрема, такі: викривачу перед поданням повідомлення не пояснюється, що Портал є саме внутрішнім каналом для повідомлення (цю інформацію можна знайти лише в розділі «Часті питання»); Портал зобов'язує викривача робити правову кваліфікацію корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, іншого порушення Закону України «Про запобігання корупції», про яке він повідомляє; перед відправленням повідомлення Портал не дає можливості перевірити заповнену форму і не попереджає, що наступний крок – це фінальне надсилання повідомлення, після чого викривач не може внести жодних змін. |

⁷⁶ Відповідно до звіту "Preliminary Examination of Ukraine's NACP's Anonymous Disclosure Avenue", який було підготовлено експертами міжнародної неурядової організації "Blue Print for Free speech" на перший погляд Портал видається цілком безпечною системою з точки зору забезпечення анонімності. Проте подальший аналіз його функціонування показує, що основну загрозу для анонімності викривача становлять міждоменні файли cookie, які збираються на сайті та відсутність можливості використання служб анонімної електронної пошти для отримання персонального коду з Порталу. Задля забезпечення реальної анонімності викривача при використанні Порталом, авторами звіту пропонується провести повний технічний аудит системи безпеки Порталу профільними організаціями-експертами у сфері кібер-безпеки.

⁷⁷ Інтерв'ю від 10 листопада 2023 р.

ДОСЛІДЖЕННЯ

| | |
|---|---|
| <p>5</p> <p>Доступність через інтернет на комп'ютерах і на мобільних пристроях</p> | <p>Цілком відповідає.</p> <p>Портал розроблено так, що він доступний через веббраузер на комп'ютері, а також адаптований для перегляду й заповнення на мобільному пристрої – планшеті або смартфоні.</p> |
| <p>6</p> <p>Використання надійних засобів безпеки для захисту збережених даних від несанкціонованого доступу або порушень</p> | <p>Відповідає вимогам українського законодавства.</p> <p>Портал отримав атестат відповідності КСЗІ, однак інформації про це немає ані на сайті НАЗК, ані на самому Порталі.</p> |
| <p>7</p> <p>Можливість викривача контролювати, кому саме (якій саме посадовій особі всередині організації) він довіряє інформацію в повідомленні</p> | <p>Особа, яка повідомляє про можливе правопорушення, не має можливості вибрати посадову особу в організації, якій би вона хотіла направити повідомлення (в ідеалі інформація має потрапляти лише до антикорупційного уповноваженого як незалежної посадової особи, за винятком тих випадків, коли уповноваженого вказано як порушника). Система сама визначає, кому буде спрямовано повідомлення в організації, залежно від того, кого викривач вкаже як порушника.</p> <p>Попри те що технічно доступ до повідомлення мають тільки особи, залучені для розгляду, а адміністратор НАЗК може відстежити, хто мав доступ до повідомлення, викривач не контролює, яких саме осіб залучено до розгляду. До того ж керівник організації у своєму кабінеті має доступ до всіх повідомлень, крім тих, у яких керівника зазначено як порушника. Також керівник має доступ до архіву розглянутих повідомлень, до якого можуть потрапити і ті з них, у яких керівника зазначено як порушника.</p> |
| <p>8</p> <p>Наявність інструментів (функцій) для створення звітів і аналітики для виявлення тенденцій і закономірностей у зареєстрованих повідомленнях</p> | <p>Дані щодо кількості надходження, опрацювання та розгляду уповноваженими особами й організаціями повідомлень про факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень відображаються на Порталі. Вони мають як текстовий, так і графічний формат.</p> |

РЕКОМЕНДАЦІЇ

ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ

1. Внести зміни до Закону України «Про запобігання корупції»:

- 1.1. Передбачити, що повідомлення через Портал є лише одним із способів повідомлення через внутрішній канал, який має необхідні технічні гарантії захисту анонімності та конфіденційності.

Обґрунтування: з метою усунення колізій щодо розуміння терміна «внутрішній канал повідомлення» варто чітко визначити в законі, що повідомлення, направлені (у тому числі анонімно) у паперовій або електронній формі чи зроблені на особистому прийомі, через спеціальну телефонну лінію або в інший технічний спосіб, також вважаються такими, що були подані через внутрішні канали.

- 1.2. Внести зміни щодо визначення терміна «регулярні канали повідомлення», зокрема передбачити, що регулярні канали – це повідомлення інформації викривачем не лише органам прокуратури, Національній поліції, Національному антикорупційному бюро України, Державному бюро розслідувань, Національному агентству з питань запобігання корупції, а й Антимонопольному комітету, комітетам і тимчасовим слідчим комісіям Верховної Ради України та іншим контролюючо-наглядовим державним органам України.

Обґрунтування: відповідно до чинного Закону України «Про запобігання корупції» регулярними каналами повідомлення є лише органи прокуратури, Національна поліція, НАБУ, ДБР, НАЗК. Проте, відповідно до правової природи інституту викривання та міжнародних

стандартів у цій сфері, держава повинна гарантувати захист прав викривача у разі направлення повідомлення до будь-якого правоохоронного або контролюючо-наглядового органу державної влади поза межами організації. Варто зазначити, що саме такий підхід було втілено в Законі України «Про запобігання корупції» до внесення змін у 2021 році. Чинне визначення регулярних каналів для повідомлення викривачів суперечить не лише міжнародним стандартам, а й Конституції України та Закону України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України», які передбачають здійснення Верховною Радою України парламентського контролю, а отже органи Верховної Ради України є регулярними каналами повідомлення; те саме стосується й Рахункової палати. Викладене вище свідчить про необхідність розширення поняття «регулярні канали» для повідомлень викривачів і чіткого врегулювання цього в законодавстві. Повідомлення до будь-якого правоохоронного або контролюючо-наглядового органу потрібно розглядати як повідомлення, зроблене через регулярні канали, а викривачу має бути гарантовано захист його прав.

- 1.3. Внести зміни, які б розширили визначення викривача та надали правові гарантії не лише у разі кваліфікації повідомлення як такого, що містить інформацію про корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення. Одним із можливих варіантів вирішення цього питання може бути внесення до закону змін, які б розширили визначення викривача на ті випадки, коли особа надала інформацію про порушення, яке може становити загрозу громадському інтересу, але не пов'язане з корупцією.

Обґрунтування: відповідні зміни до-

ДОСЛІДЖЕННЯ

поможуть захистити права та гарантії викривача незалежно від кваліфікації повідомлення як такого, що містить інформацію про факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень. Це потрібно зробити з метою узгодження українського законодавства з Директивою (ЄС) 2019/1937 Європейського Парламенту і Ради ЄС від 23.10.2019 «Про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу», яка визначає межі та заходи для захисту осіб, які повідомили про порушення.

1.4. Передбачити на рівні закону порядок та умови повідомлення про можливі факти корупційних правопорушень, якщо така інформація є державною/розвідувальною таємницею.

Обґрунтування: у законодавстві України існує прогалина в правовому регулюванні повідомлення відповідної інформації. Зокрема, законами України «Про державну таємницю», «Про доступ до публічної інформації», «Про інформацію», «Про запобігання корупції», «Про розвідку» не передбачено каналів для повідомлення про можливі факти корупційних правопорушень, якщо така інформація є державною/розвідувальною таємницею. Це не лише не відповідає міжнародним стандартам, але й підвищує корупційні ризики у сфері безпеки та оборони країни. Належне правове регулювання каналів для повідомлення про можливі факти корупційних правопорушень та іншої суспільно необхідної інформації, якщо така інформація є державною/розвідувальною таємницею, є важливою гарантією для запобігання корупції та забезпечення підзвітності органів влади.

НАЦІОНАЛЬНОМУ АГЕНТСТВУ З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

Блок 1. Удосконалити функціонал і веб-контент Єдиного порталу повідомлень викривачів

1. 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.

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» 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 особою 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: Відповідно до Інструкції НАЗК «Для підключення до Порталу зовнішнього користувача веб-порталу» функція «попереднього перегляду інформації перед відправленням» передбачена, проте фактично остання відсутня. Разом з тим відповідна функція 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.

ДОСЛІДЖЕННЯ

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. 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.

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 сформуванню довіри 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.

Блок 2. Нормативне регулювання Єдиного порталу повідомлень викривачів

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 правопору-

шення. 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.

Блок 3. Інформування про Єдиний портал повідомлень викривачів і навчання щодо його експлуатації

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 ефективного 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.

ДОСЛІДЖЕННЯ

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.

