



АНАЛІТИЧНІ ДАНІ

ЩОДО РОБОТИ УПОВНОВАЖЕНИХ З ПОВІДОМЛЕННЯМИ ТА ВИКРИВАЧАМИ КОРУПЦІЇ

НА ОСНОВІ ДЖЕРЕЛА:

Ефективність антикорупційних уповноважених у 2020 році.

Аналітичний огляд / проф. А.Галай, С.Держач, А.Федоренко. Київ,

Національне агентство з питань запобігання корупції, 2021.

XII. ЗАХОДИ З ФОРМУВАННЯ ОБІЗНАНОСТІ ЩОДО ВИКРИВАННЯ ТА ПОВІДОМЛЕННЯ ПРО КОРУПЦІЮ










ВАРТО ЗНАТИ

Налагодження на системному рівні отримання інформації від внутрішніх та зовнішніх стейкхолдерів щодо випадків ймовірної корупції неможливе без формування обізнаності персоналу та отримувачів послуг організації публічного сектору з можливостями повідомлення, розумінням важливості повідомлення про корупцію або інші порушення антикорупційного закону, а також культурою заохочення викривання.

На уповноваженого покладається завдання з формування культури викривання, доведення до відома персоналу та споживачів державних сервісів зрозумілої інформації про канали повідомлення та уважність роботи з кожним повідомленням, що надійшло цими каналами.

Інструментально цю роботу уповноважений здійснює, використовуючи можливості навчання, методичної та консультативної роботи, з урахуванням особливостей цієї тематики.

ЯКИХ ЗАХОДІВ З ІНФОРМУВАННЯ ВЖИВАЛИ УПВНОВАЖЕНІ ДЛЯ РОБОТИ З ПОВІДОМЛЕННЯМИ ТА ФОРМУВАННЯ КУЛЬТУРИ ВИКРИВАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНІЗАЦІЇ

Щодо заохочення культури викривання корупції	Щодо процедур подання та роботи з повідомленнями про корупцію
 <p>63% уповноважених не використовували інструментів інформування</p>	 <p>52% уповноважених не використовували інструментів інформування</p>
 <p>31% уповноважених проводили просвітницькі та інформаційні кампанії</p>	 <p>39% уповноважених проводили навчання</p>
 <p>12% уповноважених розробили методичні матеріали</p>	 <p>19% уповноважених розробили методичні матеріали</p>
 <p>37% уповноважених надавали консультації</p>	 <p>48% уповноважених надавали консультації</p>



ТЕНДЕНЦІЇ

- ▶ **Лише один із трьох** уповноважених проводив роботу з персоналом для формування культури викривання в організації та **кожен другий** застосовував заходи щодо інформування, пов'язані з питаннями повідомлення про корупцію
- ▶ **Найбільш** високі показники у напрямі обізнаності з формуванням культури викривання та порядком роботи з повідомленнями про корупцію мають уповноважені ОДА та загальнодержавних органів (**66%** та **57%** відповідно); найнижчий показник - уповноважені міських, районних рад та державних підприємств, установ, організацій (відповідно **74%** та **73%** з них зазначили, що не вживали таких заходів)

- ▶ **За різними** типами уповноважених було виявлено відмінні тенденції використання ними способів формування обізнаності персоналу з культурою викривання та роботою з повідомленнями: уповноважені загальнодержавних органів частіше проводили навчання та розробляли методичні матеріали (**52%**); уповноважені обласних, районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування більше уваги приділяли консультуванню персоналу (**73%** та **66%** відповідно); для уповноважених територіальних органів виконавчої влади більш характерним було проведення навчання та консультування працівників (**72%** та **63%** відповідно)
- ▶ **Уповноважені вдвічі менше** уваги приділяють навчанню і методичній роботі за тематикою викривання та роботи з повідомленнями порівняно з більш популярними темами декларування чи конфлікту інтересів



ЦІКАВІ ФАКТИ

- ▶ **З галузевих** тенденцій варто відмітити, що на основі поданих звітів усі без винятку уповноважені адміністрації *Держприкордонслужби України* та її територіальних органів забезпечили впровадження заходів з формування обізнаності щодо роботи з повідомленнями про корупцію
- ▶ **Найбільш** ініціативні уповноважені впроваджували власні заходи, які сприяли ефективному ознайомленню працівників щодо викривання та роботи з повідомленнями:

 - **уповноважені державної установи «Референс-центр з молекулярної діагностики МОЗ України» та держустанови «Територіальне медичне об'єднання Міністерства внутрішніх справ України по Дніпропетровській області»** проводили анонімні регулярні опитування та анкетування для оновлення інформації про можливі факти корупційних порушень в організації. Такі заходи сприяють системному збору інформації щодо можливих фактів корупції в організації для проведення подальших розслідувань причин та умов, а також можуть бути використані під час ідентифікації корупційних ризиків

- **уповноважений** *Регіонального управління морської охорони Адміністрації Державної прикордонної служби України* для забезпечення зручності подання повідомлення про факти корупції сформував та поширив серед працівників буклети з QR-кодом, який спрямовує на сторінку онлайн-форми для повідомлення на вебсайті організації і сприяє зручному і безпосередньому повідомленню про можливі факти корупції
- **уповноважені** *Головного управління Пенсійного фонду у Вінницькій області та Роменської райдержадміністрації* використовували місцеві ЗМІ (радіо, газета) для поширення інформації про канали та порядок прийняття і розгляду повідомлень про корупцію. Такі заходи дають можливість охопити зовнішніх стейкхолдерів та отримувачів послуг органів, адміністративні послуги яких надаються широким верствам населення
- **уповноважений** *Фахового коледжу технологій, бізнесу та права Волинського національного університету імені Лесі Українки* використовував для наочності і спрощеного розуміння на власних заходах з формування обізнаності зразок повідомлення про корупцію. Такі зразки документів допомагають на прикладі побачити, які важливі елементи подібних повідомлень варто зазначати для їх ефективної перевірки і життя заходів за результатами розгляду



РЕКОМЕНДАЦІЇ

ЗА НАПРЯМОМ ФОРМУВАННЯ ОБІЗНАНОСТІ ЩОДО ВИКРИВАННЯ ТА ПОВІДОМЛЕННЯ ПРО КОРУПЦІЮ

- 1 Ефективне** інформування у напрямі побудови системи викривання та повідомлення про корупцію **неможливе без якісних внутрішніх політик нульової толерантності до корупції та заохочення викривачів, що підкріплені позицією і особистим прикладом керівництва** організації. Уповноваженому важливо сприяти впровадженню таких підходів та широкому їх поширенню інструментарієм заходів з формування обізнаності.
- 2 Суттєве** значення має системне використання **повного комплексу заходів з інформування** персоналу щодо цієї тематики. Наприклад, розроблені різні форми методичних матеріалів (інфографіки, пам'ятки, путівники) можна застосовувати і розповсюджувати під час навчання і консультування, а групові консультації можуть проводитись як окремі сесії заходів внутрішнього навчання.
- 3 Важливо** розмежовувати інформаційні заходи в арсеналі формування обізнаності з цієї тематики. Якщо *для розуміння персоналом порядку повідомлення* варто навчати існуючим законодавчим та внутрішнім алгоритмам традиційними формами аудиторної та позааудиторної роботи, то *формування культури викривання та заохочення потенційних викривачів* в силу чутливості теми має відбуватись з використанням заходів просвіти для широкого загалу та індивідуальної праці (для навчання в онлайн-форматі та під час консультування), застосуванням **наочних прикладів дієвості розгляду таких повідомлень, гарантій захисту викривачів безпосередньо у конкретній організації публічного сектору.**

XIII. БЕЗПОСЕРЕДНЯ РОБОТА З ПОВІДОМЛЕННЯМИ ПРО КОРУПЦІЮ ТА ВИКРИВАЧАМИ



ВАРТО ЗНАТИ

Антикорупційний уповноважений зобов'язаний визначити механізми і ретельно працювати з повідомленнями про можливі корупційні випадки.

Для цього в організації публічного сектору необхідно запровадити культуру викривання, а викривачі мають отримувати допомогу та захист згідно із законом. Ці положення доречно закріпити у внутрішніх актах організації.

Ефективна організація антикорупційної роботи неможлива без забезпечення функціонування каналів для повідомлень про можливу корупцію. На всі організації публічного сектору Законом покладено обов'язок створити **захищені канали зв'язку** з можливістю збереження анонімності. Уповноваженому необхідно доводити до відома керівництва таку законодавчу вимогу, взаємодіяти з іншими підрозділами для технічного налагодження роботи каналів, а також поширювати інформування про ці можливості серед персоналу та зовнішніх стейкхолдерів.

НАЗК розробило низку методичних [напрацювань](#), у яких детально і доступно роз'яснено основи роботи з повідомленнями та викривачами.

ЧИ БУЛИ ВИЗНАЧЕНІ В ОРГАНІЗАЦІЯХ ПУБЛІЧНОГО СЕКТОРУ ВНУТРІШНІ МЕХАНІЗМИ ДЛЯ РОБОТИ З ПОВІДОМЛЕННЯМИ ТА ВИКРИВАЧАМИ КОРУПЦІЇ

Щодо роботи з повідомленнями про корупцію



Щодо сприяння культурі викривання корупції



ТЕНДЕНЦІЇ

- ▶ **Лише один із десяти** уповноважених забезпечував розробку і впровадження процедур прийняття та розгляду повідомлень про корупцію в організації. Більшість із них - це уповноважені ОДА та загальнодержавних органів
- ▶ **Лише один із тридцяти** уповноважених розробив внутрішні політики заохочення до викривання. Дещо краще за інших забезпечили впровадження таких політик в обласних радах та загальнодержавних органах (**7%**)



ЦІКАВІ ФАКТИ

- ▶ **Незважаючи** на загальні невисокі показники щодо визначення внутрішніх політик повідомлення про корупцію, на нижчому рівні виконавчої влади виявлено окремі позитивні практики в цьому напрямі. Наприклад, у *Путівльській районній державній адміністрації* розпорядженням голови затверджено порядок організації роботи з повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами

ЧИ МАЛИ У 2020 РОЦІ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО СЕКТОРУ КАНАЛИ ДЛЯ ПОВІДОМЛЕННЯ ПРО МОЖЛИВІ ФАКТИ КОРУПЦІЇ



ЯКІ СПОСОБИ ПОВІДОМЛЕННЯ ПРО КОРУПЦІЙНІ ПОРУШЕННЯ БУЛИ ПОШИРЕНІ СЕРЕД ОРГАНІЗАЦІЙ²⁴



ТЕНДЕНЦІЇ

- ▶ **Кожен другий** уповноважений державного підприємства, установи, організації, а також міської та районної ради не вживав заходів щодо утворення каналів для повідомлення про корупцію. Тоді як **майже всі** уповноважені загальнодержавних органів влади та органів обласного рівня виконали таку вимогу Закону
- ▶ **Найбільш поширеним** способом для повідомлень про корупцію серед усіх органів була електронна пошта (**два з трьох** уповноважених використовували цей спосіб). Водночас серед уповноважених **районних** державних адміністрацій більш поширеним каналом для повідомлення про корупцію була телефонна лінія (**69%** з них організували цей спосіб повідомлення)
- ▶ **Лише один із п'яти** уповноважених забезпечив функціонування усіх **трьох** каналів повідомлень про корупцію. Найбільше таких серед уповноважених ОДА та загальнодержавних органів, дещо менше – серед обласних рад та територіальних органів виконавчої влади (**50%** та **25%** відповідно)

²⁴ Серед уповноважених, які зазначили, що утворили канали для повідомлення про можливі факти корупції.



ЦІКАВІ ФАКТИ

- ▶ **У межах** окремих галузей забезпечили функціонування всіх видів каналів як у центральному апараті, так і серед підпорядкованих структур: *Держлікслужба* та **73%** її організацій, *Національна поліція* та **44%** її організацій, *Державна міграційна служба* та **43%** її організацій, *Нацагентство державної служби* та **39%** його організацій
- ▶ **Майже чверть** обласних рад згідно з поданими ними звітами не утворили **жодного** каналу для повідомлення. *Донецька ОДА* та *Закарпатська облрада* забезпечили функціонування лише **одного** каналу для повідомлення. Враховуючи, що такі організації зазвичай є взірцем для інших структур регіону, для них важливо забезпечити створення всіх форм каналів для повідомлення про корупцію
- ▶ **Уповноважені** досить часто зазначають про використання спеціальної скриньки для письмових повідомлень як особливий спосіб для повідомлення про корупцію. Однак такий спосіб неприйнятний з позицій захисту анонімності. Деякі уповноважені поінформували, що використовують особистий телефон або месенджери для повідомлення про можливі факти корупції. Такі варіанти не можна вважати офіційним каналом для повідомлення у розумінні Закону
- ▶ **У межах** дослідження *НАЗК* з ефективної онлайн-комунікації було виявлено вдалу практику уповноваженого *Національної служби здоров'я*, який створив окрему вкладку на вебсайті органу з онлайн-формою реєстрації до нього на прийом для забезпечення можливості повідомити про можливі факти корупції. Це розширює варіанти доступу до уповноваженого для звернення щодо можливих фактів корупції, а також дає йому можливість заздалегідь потурбуватись про конфіденційність зустрічі з потенційним викривачем

ЧИ БУЛО ВИЗНАЧЕНО В ОРГАНІЗАЦІЇ ОСОБУ, ВІДПОВІДАЛЬНУ ЗА РЕАЛІЗАЦІЮ ПОВНОВАЖЕНЬ ІЗ ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ



ТЕНДЕНЦІЇ

- ▶ Лише **один із шести** уповноважених забезпечив виконання нормативного обов'язку з покладення захисту прав викривачів на окрему посадову особу. Із них найкращий показник виконання такої вимоги Закону мають уповноважені ОДА та загальнодержавних органів, **більше половини** з яких реалізували цю норму. Гірші показники в інших типів уповноважених: лише **один із п'яти** уповноважених обласних рад, **один із двадцяти** уповноважених юридичних осіб, міських та районних рад, райдержадміністрацій виконали цей обов'язок
- ▶ В органах, де утворено уповноважений підрозділ, лише **кожен другий** документально визначив відповідальну особу за реалізацію повноважень із захисту викривачів. Серед одноособових уповноважених внесли до службових документів такий напрям відповідальності тільки **третина**, а з числа уповноважених-сумісників – **один із чотирнадцяти**



ЦІКАВІ ФАКТИ

- ▶ На галузевому рівні закріпили окремого відповідального уповноваженого за роботу з викривачами в центральному апараті *Держлікслужби* та **63%** її територіальних органів, *Державної служби якості освіти* та **42%** її територіальних органів, *Держекоінспекції* та **40%** її структур

СКІЛЬКИ ПОВІДОМЛЕНЬ ПРО МОЖЛИВІ ФАКТИ КОРУПЦІЇ НАДХОДИЛО НА РОЗГЛЯД УПОВНОВАЖЕНОМУ

68%



повідомлень надходило
внутрішніми каналами



32%

повідомлень надходило
зовнішніми каналами

СКІЛЬКОХ ПРАЦІВНИКІВ БУЛО ПРИТЯГНУТО ДО ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ РОЗГЛЯДУ ПОВІДОМЛЕНЬ ПРО КОРУПЦІЮ У 2020 РОЦІ

291
особу



притягнуто
до відповідальності

СКІЛЬКОМ ВИКРИВАЧАМ У 2020 РОЦІ УПОВНОВАЖЕНИМИ БУЛО НАДАНО МЕТОДИЧНУ ТА КОНСУЛЬТАЦІЙНУ ДОПОМОГУ

95
викривачів



отримали допомогу
від уповноважених



ТЕНДЕНЦІЇ

- **95%** організації зазначили, що не отримували повідомлень про можливі факти корупції, а **98%** - не отримували повідомлень викривачів. Не вказали **жодного** випадку отримання повідомлення про можливі факти корупції уповноважені обласних рад та РДА. Зазначене не є негативним фактом, проте може свідчити про недостатні зусилля уповноважених цих органів щодо доведення до відома персоналу інформації про алгоритми повідомлення та невпровадження культури викривання корупції

- ▶ **Менше 1%** організацій²⁵ зазначили, що вони надавали протягом року захист викривачам
- ▶ **Лише 3%** організацій публічного сектору вказали, що вони вживали заходів щодо притягнення працівників до дисциплінарної відповідальності за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення. **Удвічі менше** записів було внесено до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення²⁶, щодо притягнення осіб до дисциплінарної відповідальності. Отже, у більшості випадків уповноважені не проконтролювали направлення кадровою службою до **НАЗК** матеріалів про такі факти
- ▶ **Згідно** з поданими звітами повідомлення викривачів становлять лише **десяту частину** від загальної кількості повідомлень, які надходили на розгляд уповноваженим



ЦІКАВІ ФАКТИ

- ▶ **Незважаючи** на загалом незначну кількість випадків надання уповноваженими консультацій щодо прав та гарантій захисту викривачів, низка органів були більш активними за інших у цьому аспекті. Так, уповноважений **Держуправління справами** надав консультації **6** викривачам, **Національній поліції** – **5**
- ▶ **Важливо** зазначити, що з викривачами працюють не тільки уповноважені загальнодержавного рівня. Так, уповноважені **Полтавської ОДА** та **Бериславської райдержадміністрації**, **Харківської медичної академії післядипломної освіти** та **Національного університету кораблебудування імені адмірала Макарова** також повідомили про випадки захисту викривачів
- ▶ **Серед** уповноважених, які зазначили, що за результатами розгляду повідомлень про корупцію працівників їхніх організацій було притягнуто до дисциплінарної відповідальності, вагомими показниками мають уповноважені **держпідприємства «Львіввугілля»** – **21** особа, **Головного управління ДПС у Тернопільській області** – **18** осіб, **Міноборони** – **17** осіб

²⁵ 29 організацій з 3584, які подали звіти до НАЗК

²⁶ За статистичними даними Реєстру корупціонерів за 2020 рік



РЕКОМЕНДАЦІЇ

ЗА НАПРЯМОМ РОБОТИ З ПОВІДОМЛЕННЯМИ ПРО КОРУПЦІЮ ТА ВИКРИВАЧАМИ

- 1 Кожна** організація публічного сектору зобов'язана утворити доступні і захищені з позиції конфіденційності канали повідомлення про корупцію. Уповноважений має **довести ці вимоги до відома відповідальних осіб і забезпечувати функціонування каналів.** Навіть із введенням у дію Єдиного порталу викривачів корупції робота внутрішніх каналів залишиться елементом діяльності уповноваженого, як і поширення інформації про такі канали та ознайомлення персоналу з процедурами розгляду повідомлень.
- 2 Навіть** із введенням у дію Єдиного порталу НАЗК з **повідомлень викривачів корупції за уповноваженим залишається обов'язок** поширення інформації про канали для повідомлення та ознайомлення персоналу з **процедурами розгляду повідомлень.**
- 3 Ефективні** антикорупційні уповноважені займають активну позицію щодо отримання повідомлень про потенційні корупційні правопорушення з різних каналів та вживають заходів щодо обробки цієї інформації. Для цього **варто ініціювати службові розслідування та власну участь у дисциплінарних комісіях, контролювати направлення кадровою службою до НАЗК матеріалів про притягнення працівників до дисциплінарної відповідальності, взаємодіяти з підрозділом документообігу щодо отримання звернень, що можуть містити факти корупції.**
- 4 Для комплексного** підходу до отримання і розгляду повідомлень про корупцію неодмінно треба **сформувати інструментарій захисту й заохочення потенційних викривачів, надавати таким особам консультативну та іншу допомогу** для забезпечення гарантій їхніх прав як викривачів. У кожній організації публічного сектору має бути визначено особу, на яку покладається обов'язок роботи з викривачами та забезпечення їхніх прав. Для уповноважених, які утворені не у формі підрозділу, **обов'язок реалізації повноважень із захисту викривачів може бути визначений у посадовій інструкції**