



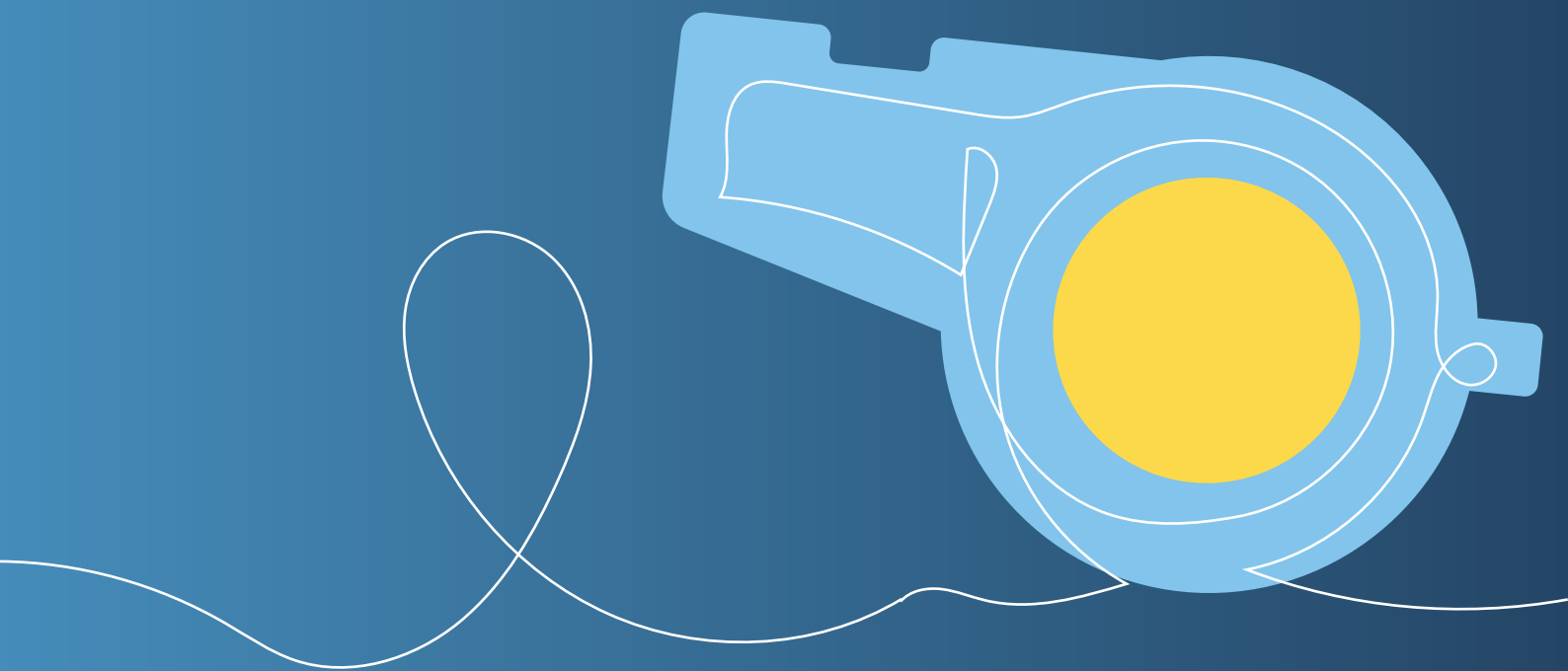
ФУНДАЦІЯ  
ІНСТИТУЦІЙНОГО  
РОЗВИТКУ



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО  
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ  
КОРУПЦІЇ

Аналітичний звіт

# КУЛЬТУРА ВИКРИВАННЯ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ





From  
the People of Japan



Цей аналітичний звіт підготовлено в межах проєкту «Посилення культури викривання на субнаціональному рівні як запорука добросовісного відновлення», що реалізується ГО «Фундація інституційного розвитку» спільно з Національним агентством з питань запобігання корупції за підтримки Програми розвитку ООН (ПРООН) в Україні та за фінансування уряду Японії. Думки, висновки або рекомендації, висловлені авторками цієї публікації, не обов'язково відображають погляди ПРООН, інших агенцій ООН та уряду Японії.

#### **ЕКСПЕРТИ:**

Олена ГАРМАШ  
Олена КАРПОВА

#### **ДИЗАЙН:**

Наталія ШЕЛУДЯКОВА

# ЗМІСТ

Перелік скорочень та визначення термінів .....	4
Вступ .....	5
Методологія .....	8
Резюме .....	11
<b>Розділ 1. Система викривання в ОМС .....</b>	<b>13</b>
1. Загальні засади функціонування системи викривання .....	14
2. Система викривання в ОМС за українським законодавством .....	16
3. Ролі та відповідальність учасників системи викривання ОМС .....	18
4. Політики та процедури як основа системи викривання ОМС .....	23
5. Формування культури повідомлення в громадах .....	26
6. Моніторинг і вдосконалення системи викривання .....	27
7. Робота ОМС з Єдиним порталом повідомлень викривачів .....	28
<b>Розділ 2. Результати опитування працівників ОМС .....</b>	<b>31</b>
1. Портрет (профіль) викривача .....	32
2. Довіра та сприйняття корупції в ОМС .....	35
3. Обізнаність працівників ОМС з питань викривання .....	36
4. Поведінкові установки та бар'єри викривання .....	45
<b>Проблеми та виклики функціонування системи викривання в ОМС .....</b>	<b>53</b>
<b>Рекомендації.....</b>	<b>56</b>
Додаток. Примірний порядок роботи з повідомленнями про можливі факти корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень та формування культури викривання .....	61

# ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ ТА ВИЗНАЧЕННЯ ТЕРМІНІВ

---

**Антикорупційний уповноважений / уповноважений підрозділ** – уповноважений підрозділ (уповноважена особа) з питань запобігання та виявлення корупції, утворений (визначений) відповідно до ст. 13-1 Закону, або особа, відповідальна за реалізацію цієї функції.

**ДБР** – Державне бюро розслідувань

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

**Закон** – Закон України «Про запобігання корупції»

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

**НАБУ** – Національне антикорупційне бюро України

**НАЗК** – Національне агентство з питань запобігання корупції

**ОМС** – орган місцевого самоврядування

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

**Портал** – Єдиний портал повідомлень викривачів

**працівники** – працівник і працівниця

**САП** – Спеціалізована антикорупційна прокуратура

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

**Типове положення** – Типове положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції, затверджене наказом НАЗК від 27.05.2021 № 277/21, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 14.07.2021 за № 914/36536

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

# ВСТУП

Викривачі відіграють важливу роль у забезпеченні етичної поведінки та підзвітності в органах місцевого самоврядування. Вони виконують функцію раннього попередження, допомагаючи вчасно виявляти та реагувати на порушення і неетичну поведінку до того, як вони переростуть у системні проблеми. Водночас викривання сприяє формуванню культури прозорості та доброчесності в ОМС, підсилює довіру до місцевої влади та сприяє відповідальному використанню публічних ресурсів.

Значення розвитку механізмів викривання на місцевому рівні посилюється євроінтеграційним порядком денним України та необхідністю наближення практик ОМС до стандартів ЄС щодо безпечних каналів повідомлення і захисту викривачів.

Дослідження та звіт підготовлено в межах проєкту «**Посилення культури викривання на субнаціональному рівні як запорука доброчесного відновлення**», який реалізується ГО «Фундація інституційного розвитку» спільно з Національним агентством з питань запобігання корупції за підтримки Програми розвитку ООН (ПРООН) в Україні та за фінансування уряду Японії.

**Актуальність дослідження** зумовлена тим, що повномасштабне вторгнення Російської Федерації в Україну завдало безпрецедентної шкоди територіальним громадам по всій країні.

За даними Fifth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA5) станом на 31 грудня 2025 року, загальний обсяг збитків у секторі муніципальних послуг становить **3,1 млрд дол. США**, натомість втрати оцінюються у **8,0 млрд дол. США**, а потреби у відновленні та реконструкції – у **7,4 млрд дол. США**. Збитки охоплюють часткове або повне знищення ключових об'єктів муніципальної інфраструктури та обладнання, тоді як втрати зумовлені передусім скороченням доходів місцевих бюджетів, витратами на розбір завалів і зростанням операційних видатків. Така ситуація створює тривалий фінансовий тиск на ОМС, посилює дефіцит інституційної спроможності та формує додаткові ризики для реалізації програм і проєктів відновлення. Географічно найвища концентрація пошкоджень спостерігається у прифронтових регіонах, які загалом акумулюють 75% усіх збитків по країні, що підтверджує непропорційно високий рівень руйнувань у Донецькій, Харківській, Запорізькій, Луганській та Херсонській областях<sup>1</sup>.

В умовах масштабних руйнувань та необхідності реалізації ключового принципу відбудови – *Build Back Better* – особливого значення набувають питання ефективного управління ресурсами, прозорості прийняття рішень і підзвітності на місцевому рівні. Водночас масштабне відновлення за обмежених ресурсів супроводжується зростанням кількості управлінських рішень, що ухвалюються у стислий строк, збільшенням обсягів закупівель, ремонтних робіт і розподілу допомоги, що об'єктивно підвищує ризики порушень, конфлікту інтересів та неефективного використання коштів.

<sup>1</sup> URL: <https://www.undp.org/ukraine/publications/ukraine-fifth-rapid-damage-and-needs-assessment-rdna5-february-2022-december-2025>

Саме в цьому контексті дослідження культури викривання (*whistleblowing*) в ОМС набуває стратегічного значення. Наявність дієвих і захищених внутрішніх каналів повідомлення про порушення, довіра працівників до процедур реагування та інституційна готовність громад забезпечувати належний захист викривачів стають практичним інструментом раннього виявлення проблем і своєчасного реагування.

За даними Глобального дослідження шахрайства Асоціації сертифікованих експертів з питань шахрайства (ACFE, 2024), повідомлення викривачів є найпоширенішим і найефективнішим методом виявлення незаконних дій – саме таким шляхом виявляються **43% випадків шахрайства**<sup>2</sup>. Дослідження ACFE також засвідчує, що після запуску гарячої лінії та навчання персоналу **кількість повідомлень зростає на 45%**, час виявлення шахрайства скорочується приблизно на шість місяців, а потенційні збитки зменшуються майже вдвічі.

Наведені закономірності є релевантними й для ОМС, оскільки впровадження доступних каналів повідомлення та навчання персоналу дає змогу швидше виявляти порушення та зменшувати потенційні втрати, зокрема у сферах закупівель, ремонту і надання публічних послуг.

На актуальність теми вказують і результати опитування щодо корупції в Україні, організованого НАЗК у 2024 році, які демонструють, що частка населення, **спроможного бути викривачами** корупції, становить **лише 12,3%**. При цьому частка тих, хто повідомив про факти корупції компетентним органам, ще нижча – 9,7% громадян<sup>3</sup>. Подібні результати зафіксовано й в опитуванні суспільної думки українців щодо стану корупції, відбудови та євроінтеграції, проведеному дослідницькою агенцією *Info Sapiens* на замовлення *Transparency International Ukraine*: лише 7% опитаних громадян, які стикалися з корупційними проявами, повідомили про такі випадки<sup>4</sup>.

Також актуальність теми підтверджується даними дослідження «Сприйняття доброчесності в органах місцевого самоврядування», презентованого у травні 2025 року, які засвідчують низький рівень обізнаності та довіри до механізмів викривання серед працівників ОМС, а також представників бізнесу та громадськості. Зокрема, третині працівників ОМС нічого не відомо про канали повідомлення про корупцію в їхньому органі або громаді, **54,2%** працівників ОМС не знайомі з функціоналом Порталу<sup>5</sup>.

Важливою особливістю цього дослідження, що робить його цінним та унікальним, **є те, що в ньому вперше в Україні здійснено спробу сформувати профіль викривача в ОМС**. Сформований профіль викривача дає можливість точніше планувати комунікацію та навчання, а також адаптувати процедури і канали повідомлення до реальних мотивацій та бар'єрів різних груп працівників ОМС.

У контексті повоєнного відновлення громад роль викривачів є особливо ваговою. Вони допомагають вчасно виявляти зловживання, попереджати неефективне використання бюджетних ресурсів та зміцнювати довіру громадян до місцевої влади. Саме тому формування культури викривання в ОМС зі зрозумілими процедурами, доступними каналами та реальними гарантіями захисту є неодмінною передумовою чесної, прозорої та результативної відбудови України.

---

<sup>2</sup> URL: <https://surl.lt/ysogab>

<sup>3</sup> Аналітичний звіт за результатами опитування населення та бізнесу: «Корупція в Україні 2024: розуміння, сприйняття, поширеність»; Національне агентство з питань запобігання корупції, Київ, 2024. URL: <https://surl.li/pmsatv>

<sup>4</sup> URL: <https://surl.lt/tkcyli>

<sup>5</sup> URL: <https://mindev.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/spriiniattia-dobrocesnosti-v-organax-miscevogo-samovriaduvannia.pdf>

Разом із тим викривачі можуть стикатися з викликами та негативними наслідками у зв'язку з поданням повідомлення. У цьому контексті для ОМС критично важливо мати дієві внутрішні політики та процедури, які забезпечують належний розгляд повідомлень, захист викривачів і формують середовище, у якому працівники не бояться порушувати проблемні питання та повідомляти про можливі порушення.

**Цільовою аудиторією дослідження є:** керівники ОМС; антикорупційні уповноважені та інші працівники ОМС, залучені до прийняття, реєстрації та розгляду повідомлень; працівники ОМС як потенційні викривачі; НАЗК як орган, відповідальний за формування та методичний супровід політики у сфері викривання; також міжнародні партнери та організації технічної допомоги, зацікавлені у розвитку інституційної спроможності громад і формуванні культури доброчесності.

Дослідження складається з двох взаємопов'язаних частин і має комплексний характер.

**Перша частина** присвячена аналізу нормативно-правових та організаційних засад функціонування системи викривання в органах місцевого самоврядування.

**Друга частина** ґрунтується на результатах опитування працівників ОМС і зосереджена на аналізі рівня обізнаності, довіри, готовності повідомляти про корупцію, а також на виявленні поведінкових установок і бар'єрів викривання.

# МЕТОДОЛОГІЯ

---

**Мета дослідження** – оцінити стан культури викривання в ОМС, проаналізувати функціонування існуючих механізмів повідомлення про корупцію та визначити потреби громад у зміцненні інституційної спроможності для розвитку ефективної та безпечної системи викривання, а також сформуванню узагальнений профіль (портрет) потенційного викривача в ОМС.

**Об'єкт дослідження** – система викривання в ОМС, її організаційні, правові та процедурні аспекти, а також відповідність національному законодавству України та європейським стандартам, зокрема вимогам Директиви ЄС 2019/1937.

**Предмет дослідження** – політики, процедури та практики функціонування системи викривання в органах місцевого самоврядування (канали повідомлення про корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, механізми їх розгляду, заходи щодо захисту викривачів та інструменти формування культури доброчесності).

Збір даних у цьому дослідженні здійснювався у три етапи.

## Етап 1. Кабінетне дослідження (аналіз відкритих джерел)

Етап мав на меті оцінити рівень інституційної зрілості громад у сфері викривання через аналіз публічно доступних матеріалів. Він передбачав:

- опрацювання українського законодавства, міжнародних стандартів, звітів та рекомендацій міжнародних організацій з тематики викривання;
- аналіз аналітичних документів та методичних матеріалів НАЗК щодо запобігання корупції та розбудови доброчесності в ОМС;
- аналіз підключення ОМС до Єдиного порталу повідомлень викривачів;
- структурований моніторинг вебсайтів ОМС щодо наявності інформації про канали повідомлення про корупцію, внутрішні політики / порядки розгляду повідомлень, а також інформації про права та гарантії захисту викривачів.

Результати кабінетного аналізу були використані для уточнення логіки опитувальника, зокрема для формулювання запитань щодо доступності каналів повідомлення, обізнаності про Портал і практик застосування гарантій захисту.

## Етап 2. Збір первинних даних

Збір даних на цьому етапі дослідження здійснювався методом онлайн-опитування працівників ОМС, проведеного у жовтні–листопаді 2025 року шляхом самозаповнення респондентами стандартизованого опитувальника, розробленого за допомогою сервісу *Google Forms*.

Опитувальник, поділений на п'ять блоків, містив 41 запитання.

Метою опитування було:

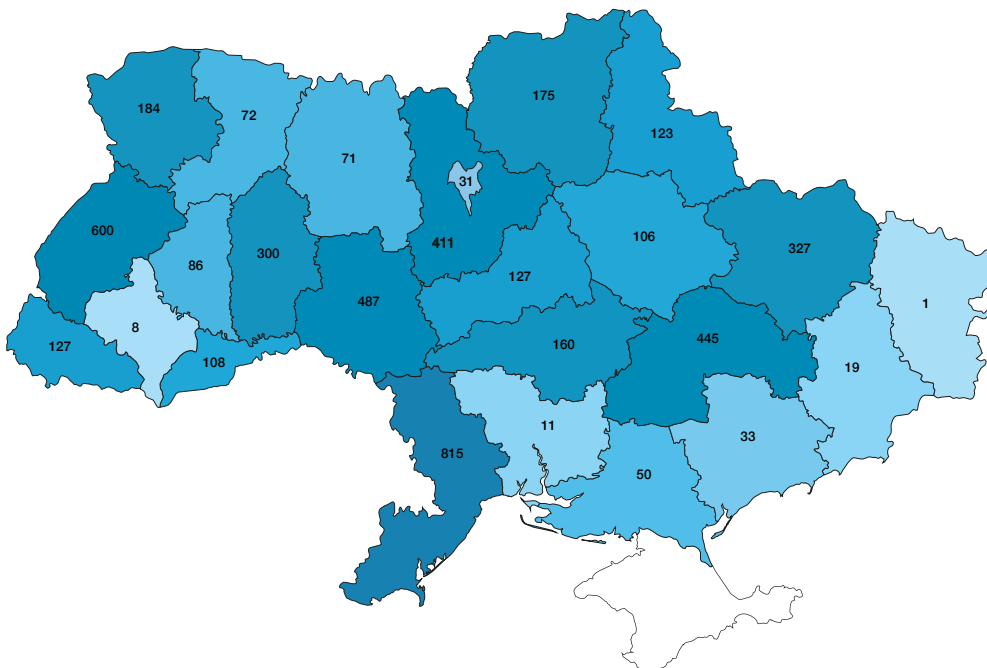
- визначити профіль викривача та виявити зв'язок між соціально-демографічними і професійними факторами та готовністю до викривання;
- оцінити рівень довіри до ОМС та толерантність до корупції;
- з'ясувати рівень обізнаності працівників ОМС щодо механізмів повідомлення про корупцію та прав викривачів;

- виявити схильність до викривання, поведінкові установки та бар'єри, які перешкоджають працівникам ОМС викривати корупцію, а також стимули та наявний досвід повідомлення про корупцію;
- визначити потреби працівників ОМС у навчанні з питань викривання;
- з'ясувати, які канали та формати комунікації є найбільш прийнятними для поширення інформації про викривання та формування комунікаційної стратегії у цій сфері.

Запрошення до участі в опитуванні здійснювалося за сприяння НАЗК, яке розіслало опитувальник до обласних рад з проханням підтримати ініціативу та заохотити працівників пройти опитування, а також поширити його серед інших місцевих рад і територіальних громад відповідних областей. Також команда дослідників поширювала опитувальник через соціальні мережі тематичних спільнот, що працюють у сфері доброчесності та комплаєнсу.

Участь в опитуванні була анонімною та добровільною, завдяки чому вдалося забезпечити відкритість відповідей і зафіксувати ставлення та очікування працівників ОМС щодо інституту викривання.

Загалом у дослідженні взяли участь 4885 працівників ОМС з усіх регіонів України. 5,9% опитаних (289 осіб) є внутрішньо переміщеними особами. Найбільшу залученість виявили працівники ОМС Одеської (815), Львівської (600), Вінницької (487), Дніпропетровської (445), Київської (411), Харківської (327) та Хмельницької (300) областей.



Зібрані кількісні дані дали змогу описати поширеність установок, бар'єрів і рівень обізнаності, а також порівняти показники між групами респондентів та регіонами.

Крім того, на цьому етапі були проведені напівструктуровані інтерв'ю з антикорупційними уповноваженими щодо внутрішніх політик викривання, процедур, каналів повідомлення про корупцію, практичних труднощів у роботі, а також потреб у навчанні та комунікації. Проведено 15 інтерв'ю з антикорупційними уповноваженими (або визначеними відповідальними особами) з міських, селищних та сільських громад із дотриманням принципів конфіденційності та нерозголошення даних.

Якісні інтерв'ю використано для пояснення причин тенденцій, виявлених у кількісному опитуванні (наприклад, низької обізнаності про Портал, бар'єрів до повідомлення, ролі керівництва та наявності / відсутності процедур).

Кількісні дані аналізувалися з використанням описової статистики та порівняння між групами респондентів, якісні інтерв'ю — методом тематичного узагальнення.

### Етап 3. Аналітика, рекомендації та розробка інструментів

На цьому етапі здійснено аналіз даних з відкритих джерел та зібраних первинних даних, а також узагальнення отриманих результатів, які було трансформовано у висновки та практичні рекомендації для підвищення ефективності систем викривання в ОМС.

Результати дослідження виявили прогалини, частину з яких було опрацьовано під час реалізації проекту. Як прикладний результат для підтримки запуску системи викривання з початкового рівня та корекції наявних практик розроблено примірну внутрішню політику викривання для ОМС. Вона містить понятійний апарат, визначає канали повідомлення про корупцію, процедури розгляду повідомлень, права та гарантії захисту викривачів, а також підходи до заохочення повідомлень.

Окрім того, розроблено алгоритми та чеклісти для антикорупційних уповноважених і пам'ятки для потенційних викривачів.

### Обмеження, які вплинули на дослідження

Проведення дослідження відбувалося в умовах повномасштабної війни, що об'єктивно ускладнило збір і верифікацію даних у частині громад та вплинуло на повноту й зіставність інформації за регіонами. Безпекові ризики, тимчасова окупація, руйнування інфраструктури, релокація ОМС та кадрові втрати обмежували можливості комунікації з окремими громадами. Крім того, доступність локальних документів і відкритих даних, а також регулярність їх оновлення могли впливати на повноту інформації та зумовлювати нерівномірність представлення регіонів у масиві даних.

Додатковим чинником стало функціонування в умовах воєнного стану військово-цивільних адміністрацій, які в окремих громадах здійснюють повноваження рад та/або їх виконавчих органів. Це може впливати на внутрішні процеси та управлінські процедури, зокрема щодо організації каналів повідомлення і забезпечення гарантій захисту викривачів, тому результати дослідження слід інтерпретувати з урахуванням цих інституційних відмінностей.

У більшості територіальних громад відсутні задокументовані випадки повідомлення про корупцію та, відповідно, викривачі, тож це суттєво звузило обсяг досліджуваної інформації та не дозволило безпосередньо оцінити, як працюють гарантії захисту викривачів у цих ОМС.

Крім того, попри те що онлайн-опитування працівників ОМС було анонімним і добровільним, існує ймовірність спотворення результатів через небажання працівників відверто говорити про власний досвід викриття.

Онлайн-формат і добровільна участь можуть зумовлювати ефект самовибірки та нерівномірність представлення регіонів, що обмежує можливість прямого узагальнення результатів на всю сукупність працівників ОМС.

<sup>6</sup> За даними аналітичного модуля Єдиного порталу повідомлень викривачів (дані станом на 20.02.2026), за період близько 2,5 років з моменту запуску Порталу до ОМС через нього надійшла відносно невелика кількість повідомлень. Зокрема, зафіксовано: Вінницька область – 3 повідомлення (63 громади), Дніпропетровська – 8 (86 громад), Житомирська – 1 (66 громад). У наведених прикладах не враховано повідомлення, отримані через Портал структурними підрозділами рад зі статусом юридичних осіб.

## РЕЗЮМЕ

---

Повномасштабна війна та відновлення громад підвищують потребу в доброчесності, прозорості та підзвітності на місцевому рівні.

Дослідження засвідчило, що розвиток системи викривання в ОМС є нерівномірним і залежить від типу громади та регіону. Водночас виявлено системну проблему на рівні нормативного регулювання: чинні вимоги до внутрішніх каналів повідомлення, організації розгляду повідомлень і формування культури повідомлення не узгоджені з реальними інституційними можливостями багатьох громад, зокрема через відсутність обов'язку призначення відповідальної особи (антикорупційного уповноваженого) в частині ОМС. На практиці це призводить до ситуації, коли в громадах не визначено, хто саме відповідає за прийняття, реєстрацію, розгляд повідомлень і комунікацію з працівниками, а отже, механізм існує формально або не працює.

Ключовий висновок дослідження полягає в тому, що для переважної більшості громад бракує двох базових елементів системи викривання: призначення антикорупційного уповноваженого або іншої відповідальної особи, здатної організувати процес і забезпечити розгляд повідомлень, та підключення до захищеного внутрішнього каналу (Єдиного порталу повідомлень викривачів).

Аналіз підключення громад до Порталу охопив **22 області** (1363 громади), для Луганської та Херсонської областей дані відсутні з об'єктивних причин. Станом на момент аналізу до Порталу підключено **257 громад**, що становить **17,5%** від загальної кількості територіальних громад в Україні (1469). Таким чином, більшість ОМС не забезпечили підключення до захищеного внутрішнього каналу повідомлення.

Опитування **4885 працівників** ОМС показало, що реальний досвід повідомлення залишається поодиноким – **2% (97 осіб)**, а обізнаність про можливість повідомлення через Портал становить **60%**. З'ясовано, що працівники часто не знають, як повідомляти у своєму органі, або не мають доступу до захищеного каналу. Водночас за відсутності визначеної відповідальної особи навіть подане повідомлення може не бути розглянуто належним чином, що нівелює практичну цінність механізму та посилює недовіру до нього.

У межах проєкту підготовлено практичні інструменти для підтримки ОМС: примірну внутрішню політику, що поєднує порядок роботи з повідомленнями та механізми заохочення і формування культури повідомлення, а також інформаційні матеріали (пам'ятки, алгоритми, чеклісти), які можуть бути використані громадами в умовах обмежених ресурсів.

За результатами дослідження сформульовано рекомендації, спрямовані на усунення інституційних та організаційних прогалин у функціонуванні системи викривання в ОМС. Вони адресовані НАЗК як органу, що формує та реалізує державну політику у сфері запобігання корупції, а також ОМС.

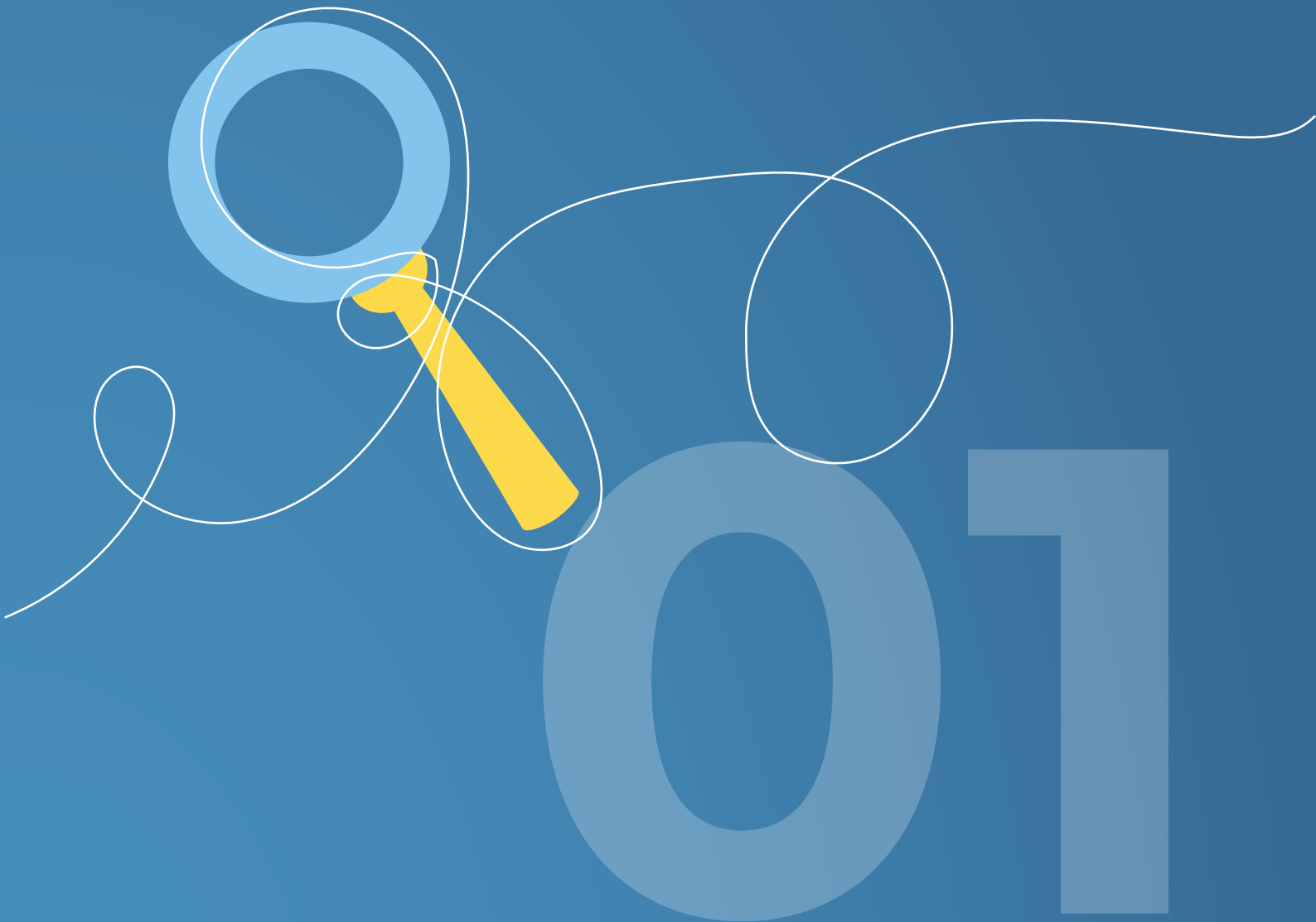
Рекомендації зосереджені на забезпеченні наявності базових елементів системи викривання – визначеної відповідальної особи, захищеного внутрішнього каналу повідомлення, актуальних внутрішніх процедур та системної комунікації з працівниками.

Окрему увагу приділено усуненню нормативної невизначеності щодо виконання функцій зі захисту викривачів у громадах, де відсутні антикорупційні уповноважені, а також посиленню практичної спроможності ОМС забезпечувати безпечне повідомлення та належний розгляд звернень у контексті відбудови та управління ресурсами.

Формування дієвої системи викривання в громадах є одним із ключових чинників прозорості та підзвітності відбудови України, оскільки забезпечує раннє виявлення зловживань, підвищує відповідальність у використанні ресурсів і зміцнює довіру людей до місцевої влади.

Розділ 1

# СИСТЕМА ВИКРИВАННЯ В ОМС



# 1. Загальні засади функціонування системи викривання

Для побудови системи викривання в будь-якій організації надважливо говорити про організаційну культуру, політики та процедури, а також ролі відповідальних осіб.

Організаційна культура в ОМС відіграє провідну роль у формуванні здорового та етичного робочого середовища, а також у розвитку культури прозорості та доброчесності, яка підтримує викривання. Позитивна організаційна культура сприяє створенню такого середовища, в якому посадові особи та працівники ОМС почуваються достатньо безпечно, щоб повідомляти про можливі порушення, зловживання або інші прояви неналежної поведінки, а повідомлення сприймаються відповідально, розглядаються у встановленому порядку, за їх результатами вживаються належні заходи реагування.

## БАЗОВІ СКЛАДОВІ СИСТЕМИ ВИКРИВАННЯ

### ■ Внутрішня політика (порядок) викривання

Організації доцільно мати внутрішній документ, який описує процедури: як подаються повідомлення, хто їх приймає, як здійснюється розгляд і які рішення та/або дії можуть бути вжиті за результатами. У цьому документі варто визначити статус викривача, його права та гарантії, а також окремо зафіксувати принцип нульової толерантності до переслідування, включно з відповідальністю за такі дії. Щоб політика була дієвою, її зміст має бути доведеним до відома працівників у доступній та зрозумілій формі.

### ■ Доступні та безпечні канали повідомлення

Система викривання має пропонувати працівникам кілька зручних способів повідомити про можливі порушення. Залежно від можливостей це можуть бути електронні засоби (пошта, онлайн-форма / платформа), телефонні канали, письмові звернення, а також особисте звернення до керівництва або уповноваженої особи. Важливо, щоб принаймні один канал був максимально безбар'єрним (доступним у будь-який час або з гнучким режимом), а також передбачав можливість подання повідомлення без розкриття особи заявника у випадках, коли це допускається законодавством.

### ■ Гарантії захисту та підтримки викривачів

Система викривання має містити запобіжники від негативного впливу на викривача та порядок дій у разі переслідування. Це включає забезпечення конфіденційності, належне поводження з інформацією, обмеження доступу до даних, а також механізми підтримки викривача та відновлення порушених прав. Окремо слід забезпечити відповідність вимогам законодавства про захист персональних даних.

### ■ Культура повідомлення і довіри

Ефективність системи викривання залежить не лише від документів і каналів, а й від середовища в організації. Важливо, щоби працівники не сприймали повідомлення як «донос», а як нормальний спосіб попередження порушень і захисту інтересів організації та/або суспільства. Стартовою точкою є поведінка керівництва та послідовний «тон згори»<sup>7</sup>. Довіра формується через регулярну комунікацію, навчання, інформаційні матеріали, роз'яснення прав і гарантій, а також через практику справедливого реагування на повідомлення.

<sup>7</sup> Концепція «**Tone at the Top**» (з англ. «тон згори», також «**Leader's Voice**» — «голос лідера») використовується в міжнародній практиці корпоративного та публічного управління для позначення ключової ролі керівництва у формуванні етичної культури організації. Вона виходить з того, що саме поведінка, публічні сигнали та управлінські рішення керівника визначають реальне ставлення організації до доброчесності, дотримання правил і реагування на порушення. У міжнародних стандартах і законодавстві різних країн ця концепція відображена через покладення на керівника відповідальності за впровадження та ефективне функціонування внутрішніх систем контролю, антикорупційних політик і механізмів повідомлення про порушення. Див: Роль лідера у протидії корупції: аналітичний огляд впровадження концепції Tone at the Top, 2022. URL: <https://surl.lu/uozrpx>

### ■ Регулярна оцінка і вдосконалення системи

Система викривання має працювати як інструмент постійного управління ризиками, а не як формальність. Для цього її доцільно періодично оцінювати: скільки повідомлень надходить, через які канали, як швидко і якісно здійснюється реагування, як працівники оцінюють довіру до процедур. Таке оцінювання може проводитися власними силами або із залученням зовнішніх експертів. Результати аналізу мають використовуватися для оновлення політик, корекції процедур, комунікаційних підходів і проведення внутрішнього моніторингу та/або аудитів.

Щодо правової бази розробки системи викривання, ОМС повинні передусім керуватися вимогами національного законодавства, зокрема Закону України «Про запобігання корупції», а також враховувати міжнародні стандарти й підходи, такі як Директива ЄС 2019/1937 та міжнародний стандарт ISO 37002:2021, які визначають найкращі практики у сфері захисту викривачів.

**Директива ЄС 2019/1937** передбачає, що муніципалітети з населенням менше 10 000 осіб або менше 50 працівників, або інші суб'єкти господарювання державного сектору з кількістю працівників менше 50 осіб можуть звільнитися від обов'язку створювати внутрішні канали. Крім того, внутрішні канали повідомлення можуть бути спільними для муніципалітетів або управлятися спільними муніципальними органами влади (ст. 8 Директиви ЄС 2019/1937).

Юридичні особи зобов'язані забезпечити:

- функціонування внутрішніх каналів, які гарантують конфіденційність (захист даних викривача та особи, якої стосується повідомлення; обмеження доступу до інформації);
- підтвердження отримання повідомлення протягом 7 днів з дня його отримання;
- призначення неупередженої особи або підрозділу для прийому повідомлень, комунікації з викривачем і запиту додаткової інформації;
- належне реагування на повідомлення (в тому числі й анонімні повідомлення, якщо їх приймання / розгляд передбачено національним законодавством);
- зворотний зв'язок про результати / стан розгляду у розумний строк, але не пізніше 3 місяців від підтвердження отримання повідомлення;
- надання чіткої та доступної інформації щодо зовнішніх каналів (ст. 9 Директиви ЄС 2019/1937).

**Міжнародний стандарт ISO 37002:2021** покладає відповідальність за побудову й належне функціонування системи викривання на вище керівництво, керівний орган (за його наявності), а також на осіб, що здійснюють функцію управління викриванням.

Водночас стандарт передбачає гнучкість: у разі відсутності окремого фахівця, відповідального виключно за цю функцію, організація може призначити одну або кількох осіб для виконання цих завдань на додаток до їхніх основних посадових обов'язків. Головна умова – відсутність конфлікту інтересів, а також будь-яких ризиків, які можуть вплинути на довіру, незалежність і неупередженість виконання функцій управління викриванням.

## 2. Система викривання в ОМС за українським законодавством

Для оцінки реального стану та формування рекомендацій важливо дослідити існуюче правове підґрунтя функціонування систем викривання в ОМС.

За загальним правилом керівник юридичної особи має забезпечити регулярну оцінку корупційних ризиків у її діяльності та здійснювати відповідні антикорупційні заходи (ч. 2 ст. 61 Закону).

Водночас у системі ОМС обов'язок приймати антикорупційні програми як стратегічний документ у сфері запобігання корупції прямо встановлено лише для обласних рад, Київської та Севастопольської міських рад, а також Ради міністрів АРК (абз. 5 ч. 1 ст. 19 Закону). Для районних, міських, селищних і сільських рад затвердження антикорупційної програми не є імперативною вимогою, однак може здійснюватися за власною ініціативою. Так, за підтримки ПРООН в Україні 33 пілотні громади отримали комплексну підтримку у проведенні оцінки корупційних ризиків та підготовці антикорупційних програм ОМС.

За даними аналітичного звіту «Сприйняття доброчесності в органах місцевого самоврядування», антикорупційна програма затверджена у **41%** серед близько 210 опитаних громад<sup>8</sup>. Це може вказувати на те, що для значної частини ОМС питання системної антикорупційної політики ще не стало поширеною управлінською практикою, що, зокрема, може бути пов'язано з добровільним (необов'язковим) характером відповідних вимог для більшості місцевих рад.

Для практичної підтримки громад ПРООН в Україні підготовлено Примірну антикорупційну програму місцевої ради та Примірний реєстр корупційних ризиків – інструменти для сільських, селищних і міських рад, їхнього керівництва, уповноважених осіб і робочих груп, які можна використати як основу для розробки / оновлення власної програми та коректного визначення і формулювання корупційних ризиків<sup>9</sup>.

У контексті дослідження систем викривання ОМС важливо зазначити, що Каталог корупційних ризиків, розроблений НАЗК<sup>10</sup>, містить 2 корупційні ризики, пов'язані з викриванням, власниками яких є ОМС (**Таблиця 1.1**)<sup>11</sup>. Більшість антикорупційних програм ОМС, зокрема тих, що прийняті за власною ініціативою, містять ці ризики в реєстрах корупційних ризиків.

<sup>8</sup> URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/sprynyattya-dobrochesnosti-v-orhanakh-mistsevoho-samovryaduvannya>

<sup>9</sup> URL: <https://surl.li/ufvlox>, <https://surl.li/lzspei>

<sup>10</sup> [Каталог корупційних ризиків](#)

<sup>11</sup> Перегляд ризику здійснювався до введення в експлуатацію Порталу, тож наразі актуальним способом мінімізації ризику є забезпечення підключення до Порталу.

## КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ

**Можливість неповідомлення посадовими особами або депутатами ОМС про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень**

Чого стосується	Організація роботи із запобігання та виявлення корупції
Власник ризику	Органи місцевого самоврядування
Потреби у фінансуванні	Ні
Рівень ризику	Високий
Дата перегляду ризику	17.01.2023 року
Підзвітність власника	Органи місцевого самоврядування

**Незабезпечення функціонування внутрішніх та регулярних каналів повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень ЗУ «Про запобігання корупції»**

Чого стосується	Організація роботи із запобігання та виявлення корупції
Власник ризику	Органи місцевого самоврядування
Потреби у фінансуванні	Так
Рівень ризику	Високий
Дата перегляду ризику	17.01.2023 року
Підзвітність власника	Органи місцевого самоврядування

## СПОСОБИ МІНІМІЗАЦІЇ РИЗИКІВ

- Розроблення та затвердження локальних актів, що визначають форми заохочення, організаційні засади функціонування механізму заохочення.
- Запровадження системи морального та матеріального заохочення викривачів в ОМС.
- Розміщення на офіційному сайті ОМС інформації щодо організаційних засад функціонування викривачів та позитивних наслідків від їхньої діяльності, а також за потреби надання особистих консультацій уповноваженою особою з питань запобігання та виявлення корупції.

- Створення внутрішніх і регулярних каналів для повідомлення про корупцію.
- Запровадження регулярних комунікаційних компаній та систематичне проведення просвітницьких заходів щодо наявних в ОМС каналів повідомлення про можливі факти корупції.
- Забезпечення можливості здійснення повідомлення про корупцію в позаробочий час через спеціальну телефонну лінію.
- Поширення інформаційних матеріалів про канали повідомлення про корупцію.

Таким чином, ОМС, які приймають антикорупційну програму добровільно, беруть на себе зобов'язання з виконання передбачених нею заходів. При цьому значна частина таких заходів уже є обов'язковою відповідно до Закону.

Зокрема, Закон визначає для ОМС базові вимоги у сфері викривання та покладає обов'язок забезпечити функціонування внутрішніх каналів повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень вимог Закону (ч. 1 ст. 53-1 Закону).

У межах цієї законодавчої рамки ОМС мають такі обов'язки у сфері викривання:

- забезпечення функціонування внутрішніх каналів повідомлення;
- впровадження механізмів заохочення та формування культури повідомлення про корупцію;
- надання працівникам та особам, які перебувають у них на службі, проходять навчання або виконують певну роботу, методичної допомоги та консультацій щодо здійснення повідомлення про корупцію;
- організація та забезпечення розгляду повідомлень про корупцію;
- забезпечення захисту працівників, які повідомили про порушення вимог Закону, від застосування негативних заходів впливу з боку керівника або роботодавця. Водночас практична реалізація цієї вимоги безпосередньо пов'язана з наявністю в ОМС антикорупційного уповноваженого або уповноваженого підрозділу, адже відповідні завдання та повноваження визначені у статтях 13-1 і 53-9 Закону. За відсутності обов'язку призначити антикорупційного уповноваженого або утворювати відповідний підрозділ у деяких ОМС не визначається відповідальний суб'єкт, який має забезпечувати організацію розгляду повідомлень і захист викривачів.

Відтак подальший аналіз концентрується на тому, як ці законодавчі вимоги реалізуються на практиці в громадах, зокрема стосовно наявності відповідальних осіб, внутрішніх процедур і доступних каналів повідомлення.

### 3. Ролі та відповідальність учасників системи викривання ОМС

Ефективність системи викривання в ОМС значною мірою залежить від того, наскільки чітко визначені ролі її учасників і як саме вони взаємодіють у межах встановлених процедур.

Керівництво ОМС (сільський / селищний / міський голова / голова районної / обласної ради або особа, яка виконує обов'язки) забезпечує управлінське лідерство у сфері доброчесності, визначає відповідні пріоритети, затверджує внутрішні документи, створює умови для функціонування внутрішніх каналів повідомлення та демонструє послідовний «тон згори» щодо нетолерування корупції та неприпустимості переслідування викривачів.

Для забезпечення щоденного функціонування системи викривання в ОМС має бути визначена відповідальна особа, яка організовує її роботу. Така особа відповідає за підтримання актуальності внутрішніх процедур та політик, консультує працівників, забезпечує прийняття й опрацювання повідомлень про корупцію у межах компетенції, веде належну документацію, а також координує комунікацію щодо прав і гарантій захисту викривачів.

Ключову роль у запобіганні та виявленні корупції в ОМС, зокрема у сфері формування культури викривання та забезпечення захисту викривачів, виконують антикорупційні уповноважені або уповноважені підрозділи. Закон зобов'язує визначати антикорупційного уповноваженого або утворювати уповноважений підрозділ в апаратах обласних, районних, міських рад, а також у секретаріаті Київської міської ради (ч. 1 ст. 13-1 Закону).

Разом з тим система місцевого самоврядування в Україні охоплює також сільські та селищні ради, а в окремих випадках — районні ради у містах з районним поділом. Крім того, комунальні підприємства, установи та організації не мають обов'язку визначати антикорупційного уповноваженого або утворювати уповноважений підрозділ. Це створює ситуацію, за якої на такі суб'єкти поширюються загальні вимоги Закону у сфері викривання, але не визначено суб'єкта, відповідального за їх реалізацію.

Попри відсутність прямого законодавчого обов'язку частина сільських та селищних рад добровільно запроваджує функції антикорупційного уповноваженого. Така практика свідчить про усвідомлення важливості розбудови доброчесності, в тому числі через формування культури викривання як необхідної передумови для забезпечення добробуту громади.

Уповноважений підрозділ утворюється як самостійний та функціонально незалежний структурний підрозділ, а антикорупційний уповноважений призначається на окрему посаду, утворену у штатному розписі відповідного органу, на яку покладено повноваження з виконання функцій антикорупційного уповноваженого. При цьому Типове положення допускає можливість покладення функцій антикорупційного уповноваженого на одного з працівників органу. Натомість це рішення не повинно призводити до реального чи потенційного конфлікту інтересів у зв'язку з виконанням таким працівником повноважень антикорупційного уповноваженого<sup>12</sup>.

Проведений у 2023 році аналіз стану утворення (призначення) уповноваженого підрозділу / антикорупційного уповноваженого в міських радах продемонстрував, що у більшій половині міських рад (**55,9%**) посаду антикорупційного уповноваженого працівники суміщають з основною посадою, **24,7%** мають окремо призначених антикорупційних уповноважених, **7,1%** утворили уповноважений підрозділ<sup>13</sup>.

Дослідження «Сприйняття доброчесності в органах місцевого самоврядування», проведене у 2025 році, засвідчило, що **67,1%** антикорупційних уповноважених поєднують виконання своїх обов'язків з іншою роботою в ОМС, найчастіше на посадах юриста або працівника кадрової служби<sup>14</sup>. Таке суміщення може знижувати ефективність виконання функцій, зокрема у сфері формування культури викривання та захисту викривачів.

На практиці це призводить до ситуації, коли Закон покладає на всі без винятку ОМС обов'язки щодо забезпечення функціонування внутрішніх каналів повідомлення, організації розгляду повідомлення про корупцію, захисту викривачів, надання методичної допомоги та консультацій, але значна частина громад і комунальних підприємств, установ та організацій не мають ні обов'язку, ні ресурсів для призначення відповідальних осіб, здатних забезпечити виконання цих завдань.

<sup>12</sup> URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0914-21#Text>

<sup>13</sup> Аналіз організації функцій антикорупційного уповноваженого/уповноваженого підрозділу проведено у 170 містах України. Див.: Як організувати роботу з питань запобігання корупції в громадах: актуальні проблеми та практичні рекомендації. URL: [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-02/undp-ua-anticorruption-guidelines\\_0.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-02/undp-ua-anticorruption-guidelines_0.pdf)

<sup>14</sup> Опитувальна частина дослідження «Сприйняття доброчесності в органах місцевого самоврядування» охопила 213 громад з усіх областей України. Див.: Аналітичний звіт: Сприйняття доброчесності в органах місцевого самоврядування. Київ, 2025. URL: <https://mindev.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/spriiniattia-dobrocsnosti-v-organax-miscevogo-samovriaduvannia.pdf>

До повноважень антикорупційних уповноважених / уповноважених підрозділів у сфері захисту викривачів належать:

- організація роботи внутрішніх каналів повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону, отримання та організація розгляду повідомленої через такі канали інформації;
- співпраця з викривачами, забезпечення дотримання їхніх прав та гарантій захисту, передбачених законом;
- надання працівникам відповідного органу чи юридичної особи або особам, які проходять у них службу чи навчання, чи виконують певну роботу, методичної допомоги та консультацій щодо повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону та захисту викривачів, проведення внутрішніх навчань з цих питань (ч. 1 ст. 53-9 Закону).

У контексті побудови ефективної системи викривання важливою є норма Закону, відповідно до якої керівники та заступники керівників уповноважених підрозділів чи відповідальні посадові особи, до повноважень яких належить організація роботи внутрішніх каналів повідомлення, отримання та організація розгляду повідомленої інформації, співпраця з викривачами, підзвітні і відповідальні у своїй діяльності лише перед керівником відповідного органу чи юридичної особи.

У разі утворення в ОМС уповноваженого підрозділу його керівник має визначити окрему особу, відповідальну за реалізацію повноважень зі захисту викривачів. Ця норма Закону підкреслює необхідність забезпечення конфіденційності інформації щодо викривачів та гарантування доступу до інформації про викривачів лише обмеженому колу осіб.

На виконання повноважень у сфері захисту викривачів антикорупційні уповноважені / уповноважений підрозділ мають право:

- витребувати від інших структурних підрозділів відповідного органу чи юридичної особи документи, в тому числі ті, що містять інформацію з обмеженим доступом (крім державної таємниці), та робити їх копії;
- викликати та опитувати осіб, дій або бездіяльності яких стосуються повідомлені викривачем факти, в тому числі керівника, заступників керівника органу, установи, організації;
- звертатися до Національного агентства щодо порушених прав викривача, його близьких осіб;
- вносити подання керівнику відповідного органу чи юридичної особи про притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності за порушення Закону;
- виконувати інші визначені законом повноваження, спрямовані на всебічний розгляд повідомлень викривачів та захист їхніх прав і свобод (ч. 2 ст. 53-9 Закону).

Працівники ОМС є основними носіями інформації про можливі факти корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону та ключовою цільовою групою системи викривання. Від рівня їх обізнаності, довіри до каналів повідомлення та розуміння гарантій захисту залежить реальна дієвість механізму викривання.

У публічному дискурсі викривання часто сприймається виключно як право працівників, реалізація якого залежить від їх особистого вибору. Водночас чинне законодавство України виходить із ширшого підходу і в окремих випадках покладає на посадових осіб ОМС обов'язок повідомляти про відомі їм факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень вимог Закону. Саме тому роль працівників ОМС у системі викривання має розглядатися не лише крізь призму добровільності, а й у контексті їхніх законодавчо визначених службових обов'язків.

Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у разі надходження пропозиції щодо неправомірної вигоди або подарунка, незважаючи на приватні інтереси, **зобов'язані невідкладно** вжити таких заходів:

[...]

4) **письмово повідомити про пропозицію безпосереднього керівника (за наявності) або керівника відповідного органу, підприємства, спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.**

ч. 1 ст. 24 Закону

Посадові особи органів місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права, їх структурних підрозділів у разі виявлення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення чи одержання повідомлення про вчинення такого правопорушення працівниками відповідних органів місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права, їх структурних підрозділів, **зобов'язані** у межах своїх повноважень ужити заходів щодо припинення такого правопорушення та **негайно, протягом 24 годин, письмово повідомити про його вчинення спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції.**

ч. 6 ст. 53 Закону

**Посадові та службові особи юридичних осіб**, інші особи, які виконують роботу та перебувають з юридичними особами у трудових відносинах, зобов'язані:

[...]

3) **невідкладно інформувати** посадову особу, відповідальну за запобігання корупції у діяльності юридичної особи, керівника юридичної особи про випадки підбурення до вчинення корупційного правопорушення, пов'язаного з діяльністю юридичної особи;

4) **невідкладно інформувати** посадову особу, відповідальну за запобігання корупції у діяльності юридичної особи, керівника юридичної особи про випадки вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень іншими працівниками юридичної особи або іншими особами.

ч. 3 ст. 61 Закону

Враховуючи специфіку служби в ОМС, важливо чітко розуміти, хто може бути викривачем у межах діяльності відповідної ради, оскільки це безпосередньо впливає на застосування гарантій захисту, порядок розгляду повідомлень і коло осіб, на яких такі гарантії поширюються.

Посадами в органах місцевого самоврядування є:

- виборні посади, на які особи обираються на місцевих виборах;
- виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою;
- посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України (ст. 3 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»).

Викривачами в раді можуть бути, наприклад:

- сільський, селищний, міський голова, голова районної чи обласної ради;
- депутати ради;
- посадові особи апарату та/або виконавчого комітету ради;
- технічні працівники та обслуговуючий персонал апарату та/або виконавчого комітету ради;
- особи, які беруть участь у конкурсі, проходять випробування або стажування під час прийняття на службу в раді;
- особи, які виконують роботи або надають послуги раді на підставі цивільно-правових чи інших договорів;
- працівники структурних підрозділів і комунальних підприємств, що належать до сфери управління ради.

Зазначений перелік є орієнтовним і відображає підхід законодавства до широкого розуміння кола потенційних викривачів, яке не обмежується виключно посадовими особами. Усвідомлення цього є важливою передумовою належного функціонування системи викривання та недопущення звуженого тлумачення статусу викривача на практиці.

Система викривання є ефективною тоді, коли відповідальність керівництва поєднується з професійною спроможністю антикорупційного уповноваженого та готовністю працівників використовувати канали повідомлення без страху негативних наслідків.

## 4. Політики та процедури як основа системи викривання ОМС

Для ОМС, як і для будь-якої організації, важливо, щоб система викривання не зводилася лише до формального каналу повідомлення, а охоплювала узгоджений набір внутрішніх рішень і практик:

### 1. Внутрішні правила (політики / порядки) повідомлення та розгляду повідомлень

Це документи, які визначають, як подається повідомлення, хто його приймає, у які строки та в якому порядку здійснюється розгляд і реагування, а також як забезпечуються конфіденційність і права викривачів. Окремо мають бути зафіксовані гарантії захисту викривачів і чітка заборона будь-яких форм переслідування, із визначенням механізмів реагування у разі порушення цих гарантій. Критично важливо, щоб працівники не просто мали доступ до документа, а були з ним ознайомлені та розуміли його практичне застосування.

Аналіз вебсайтів ОМС у поєднанні з напівструктурованими інтерв'ю з антикорупційними уповноваженими показав, що елементи політики викривання в громадах найчастіше розпорозені між кількома внутрішніми документами. Зокрема, відповідні норми та процедури зазвичай містяться в таких актах, як: антикорупційні програми, порядки прийняття та розгляду повідомлень про корупцію, положення щодо механізмів заохочення викривачів і формування культури повідомлення, кодекси етичної поведінки (етичні кодекси).

Попри те що законодавство України не встановлює для ОМС імперативної вимоги мати окремий порядок прийняття та розгляду повідомлень про корупцію, наявність такого документа є важливою складовою ефективною системи викривання в громаді. Формалізований порядок робить процес роботи з повідомленнями більш структурованим, прозорим і передбачуваним, а це, своєю чергою, підсилює довіру працівників до механізму викривання.

Відповідно до міжнародного стандарту ISO 37002:2021, процедура повідомлення та подальшого розгляду / перевірки має бути чіткою, зрозумілою та доступною для всіх працівників. Саме наявність зрозумілих внутрішніх правил і практичних алгоритмів є одним із основних чинників довіри до системи й готовності повідомляти про порушення. Працівники мають бачити, що повідомлення буде розглянуто об'єктивно, безпечно та у межах заздалегідь визначеної процедури.

Разом із тим вибіркового аналізу порядків розгляду повідомлень про корупцію міських, селищних, сільських рад<sup>15</sup> засвідчив поширеність типових помилок, зокрема:

<sup>15</sup> Вибірковий аналіз здійснювався експертками на основі порядків розгляду повідомлень про корупцію, розміщених у відкритому доступі. До аналізу включалися документи місцевих рад, підключених до Порталу, з огляду на можливість верифікації факту функціонування внутрішнього каналу повідомлення. Такий підхід зумовлений тим, що не всі органи місцевого самоврядування оприлюднюють антикорупційні документи, зокрема порядки розгляду повідомлень про корупцію, що обмежує можливість проведення суцільного аналізу та впливає на репрезентативність відкритих джерел.

- використання норм Закону, які втратили чинність, або одночасне поєднання в одному документі чинних і нечинних редакцій норм (наприклад, щодо строків розгляду анонімних повідомлень);
- відсутність окремих процедур для випадків, коли повідомлення стосується керівника органу або антикорупційного уповноваженого;
- нечіткість або відсутність визначених строків розгляду повідомлень, а також строків передання інформації після виявлення корупційного чи пов'язаного з корупцією правопорушення або отримання відповідного повідомлення;
- неповне відображення етапів роботи з повідомленням, що може призводити до порушення прав викривачів та зниження виконавської дисципліни;
- відсутність згадки про Портал як внутрішній канал повідомлення;
- застосування норм Закону України «Про звернення громадян» до повідомлень, які мають розглядатися за правилами Закону України «Про запобігання корупції».

Окремо слід наголосити, що впровадження механізмів заохочення та формування культури повідомлення є прямою вимогою Закону. Водночас більшість положень ОМС щодо таких механізмів за змістом часто майже повністю відтворюють роз'яснення НАЗК від 24.02.2021 № 3 «Положення щодо впровадження установою механізмів заохочення викривачів та формування культури повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції». Це може свідчити про формальний підхід до підготовки документів без їх адаптації до специфіки ради та її внутрішніх процесів.

Важливо зазначити, що описана ситуація переважно характерна для обласних і міських рад, тоді як у селищних та сільських радах у багатьох випадках відсутні не лише порядки прийняття та розгляду повідомлень про корупцію і положення щодо механізмів заохочення викривачів та формування культури повідомлення, але й не призначено антикорупційних уповноважених / не визначено відповідальних осіб. За таких умов забезпечення повноцінного функціонування системи викривання ускладнюється як організаційно, так і процедурно.

Саме тому в межах проекту розроблено примірну внутрішню політику для ОМС, яка поєднує порядок прийняття та розгляду повідомлень про корупцію з механізмами заохочення викривачів і формування культури повідомлення. Вона може бути використана громадами для впровадження та унормування відповідних процедур і практик в умовах обмежених ресурсів (Додаток).

## 2. Канали повідомлення про корупцію

Законом передбачено три види каналів повідомлення про корупцію: внутрішні, регулярні та зовнішні. Вибір каналу повідомлення належить виключно викривачу і здійснюється ним самостійно залежно від обставин та рівня довіри до відповідного механізму.

Особливе значення для своєчасного виявлення та попередження правопорушень має використання внутрішніх каналів повідомлення, зокрема в ОМС в умовах реалізації проєктів відновлення та управління значними публічними ресурсами. Такий підхід узгоджується і з положеннями Директиви ЄС 2019/1937, яка рекомендує надавати пріоритет внутрішнім каналам повідомлення як найбільш ефективному інструменту раннього реагування за умови належних гарантій захисту викривача.

**Внутрішні канали** повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону – способи захищеного (у тому числі анонімного) повідомлення інформації викривачем керівнику або уповноваженому підрозділу (особі) органу, юридичної особи, у яких викривач працює, проходить службу чи навчання або на замовлення яких виконує роботу, а так само до органу вищого рівня, уповноважена особа якого здійснює контроль за дотриманням антикорупційного законодавства на підвідомчих підприємствах, в установах та організаціях (абз. 22 ч. 1 ст. 1 Закону).

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

При використанні особами будь-яких **інших способів здійснення повідомлення** про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону (направлення повідомлення, у тому числі анонімного, у паперовій або електронній формі чи здійснення повідомлення на особистому прийомі, через спеціальну телефонну лінію тощо) їм гарантуються дотримання умов конфіденційності та анонімності, а також **внесення цієї інформації до Єдиного порталу повідомлень викривачів** уповноваженими на це особами відповідних суб'єктів **не пізніше наступного робочого дня з моменту її отримання** (ч. 2 ст. 53-1 Закону).

Канали повідомлення про корупцію можуть функціонувати в усній і письмовій формах. Поряд із використанням Порталу та спеціальної телефонної лінії, в ОМС можуть застосовуватися такі внутрішні канали, як особистий прийом керівника або антикорупційного уповноваженого, їхні службові електронні пошти, за умови їх визначення у внутрішніх документах.

При цьому всі посадові особи та працівники, залучені до прийняття, обробки й розгляду повідомлень про корупцію, мають бути належним чином поінформовані про право викривача на конфіденційність та анонімність, а також про обов'язок дотримання цих гарантій на всіх етапах роботи з повідомленнями.

### 3. Механізми захисту викривачів і реагування на переслідування

Система викривання повинна містити практичні запобіжники від переслідування, тиску або дискримінації у зв'язку з повідомленням про корупцію. Це включає правила поводження з інформацією (конфіденційність), алгоритм дій у випадку скарги на переслідування, а також доступні форми підтримки викривача у межах компетенції органу. Обов'язковою є відповідність системи викривання вимогам законодавства про захист персональних даних і належна фіксація дій.

Водночас результати напівструктурованих інтерв'ю з антикорупційними уповноваженими засвідчили наявність системної проблеми довіри до механізмів захисту викривачів, особливо в невеликих громадах. За оцінками респондентів, працівники часто не вірять у можливість реального захисту у разі повідомлення про порушення, що суттєво знижує готовність використовувати внутрішні канали.

Окремо увагу антикорупційні уповноважені звертали на обмеженість власної інституційної спроможності у питаннях реагування на переслідування викривачів. В ОМС антикорупційні уповноважені підпорядковуються керівнику органу, що ускладнює їхні дії у

випадках, коли можливі негативні наслідки для викривача пов'язані саме з рішеннями або поведінкою керівництва. За таких умов антикорупційні уповноважені фактично не мають достатніх інструментів для самостійного та ефективного реагування на переслідування викривачів, що створює додаткові ризики формального функціонування системи захисту.

## 5. Формування культури повідомлення в громадах

Як показує аналіз політик, процедур і каналів повідомлення, викладений у попередніх розділах, навіть найкращі внутрішні документи та технічно доступні канали виявляються неефективними, якщо працівники не довіряють системі викривання або не розуміють, як нею користуватися. Саме тому формування культури повідомлення є завершальним, але водночас наскрізним елементом системи викривання в ОМС, який безпосередньо впливає на її реальну ефективність.

У цьому контексті важливо системно будувати культуру викривання через такі взаємопов'язані складові:

- 1** Лідерство керівництва у підтримці добросовісності та викривачів. Публічна й послідовна позиція керівництва щодо неприйнятності корупції та переслідування викривачів є ключовою умовою формування довіри до системи викривання. Саме управлінський приклад задає рамку сприйняття викривання не як «доносу», а як інструменту захисту інтересів громади.
- 2** Системне навчання працівників (тренінги, вебінари, інструктажі для нових співробітників), яке має не лише інформативний, а й прикладний характер, пояснюючи, що саме є корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням, як подати повідомлення про корупцію, які строки його розгляду та гарантії захисту викривачів передбачені Законом, а також яким чином зберігається конфіденційність.
- 3** Внутрішні інформаційні кампанії в органі (пам'ятки, плакати, короткі інструкції, регулярні повідомлення у внутрішніх каналах комунікації), які роблять систему видимою у повсякденній роботі та нормалізують практику повідомлення про корупцію.
- 4** Регулярний моніторинг культури викривання, який передбачає оцінку рівня обізнаності працівників, довіри до каналів повідомлення, готовності повідомляти, а також бар'єрів, що реально стримують людей (як-от страх негативних наслідків, недовіра до реагування, відсутність розуміння процедур). Такий моніторинг дає змогу виявляти слабкі місця системи викривання та коригувати комунікаційні й навчальні підходи.

З метою посилення інституційної спроможності ОМС, у межах проєкту були розроблені пам'ятки для потенційних викривачів. Вони можуть використовуватися антикорупційними уповноваженими як базовий інструмент інформування та підтримки працівників. Такі матеріали мають прикладний характер і спрямовані на зниження бар'єрів для повідомлення про корупцію, що є важливим для громад із низьким рівнем довіри до системи викривання.

## 6. Моніторинг і вдосконалення системи викривання

Система викривання в ОМС не може розглядатися як формально запроваджений інструмент. Для того щоб вона залишалася дієвою, безпечною і такою, якій довіряють працівники, її функціонування має регулярно оцінюватися та вдосконалюватися на основі фактичних даних і практичного досвіду. У цьому контексті доцільно запроваджувати регулярний внутрішній аналіз роботи системи викривання, який охоплює, зокрема:

- динаміку кількості повідомлень, що надходять до ОМС, та канали, через які вони подаються;
- дотримання встановлених процедур і строків реагування, а також якість первинної оцінки та подальших дій;
- наявність і коректність зворотного зв'язку з викривачем у межах, дозволених законодавством;
- зміну рівня довіри працівників до системи викривання та їхньої готовності використовувати її інструменти.

Важливо, що метою такого аналізу є виявлення тенденцій і слабких місць у функціонуванні системи викривання. Зокрема, тривала відсутність повідомлень може свідчити не лише про відсутність порушень, а й про низьку обізнаність працівників, недовіру до гарантій захисту або формальний характер внутрішніх процедур.

Результати моніторингу мають використовуватися як інструмент для коригування системи викривання. Залежно від виявлених проблем це може включати уточнення або оновлення внутрішніх політик і процедур, посилення внутрішньої комунікації щодо каналів викривання, адаптацію навчальних програм або зміну підходів до інформування працівників.

За потреби, особливо в громадах із низьким рівнем інституційної спроможності або у випадках складних і чутливих повідомлень, ОМС можуть залучати зовнішній моніторинг. Це допоможе підвищити об'єктивність оцінювання, зменшити ризики формального підходу та посилити довіру до системи викривання з боку працівників і громадськості.

Таким чином, регулярний моніторинг і вдосконалення є невід'ємною складовою ефективною системи викривання в ОМС та забезпечують її адаптацію до змін у законодавстві, організаційній структурі громади й до реальних управлінських викликів, зокрема в умовах відновлення та управління публічними ресурсами.

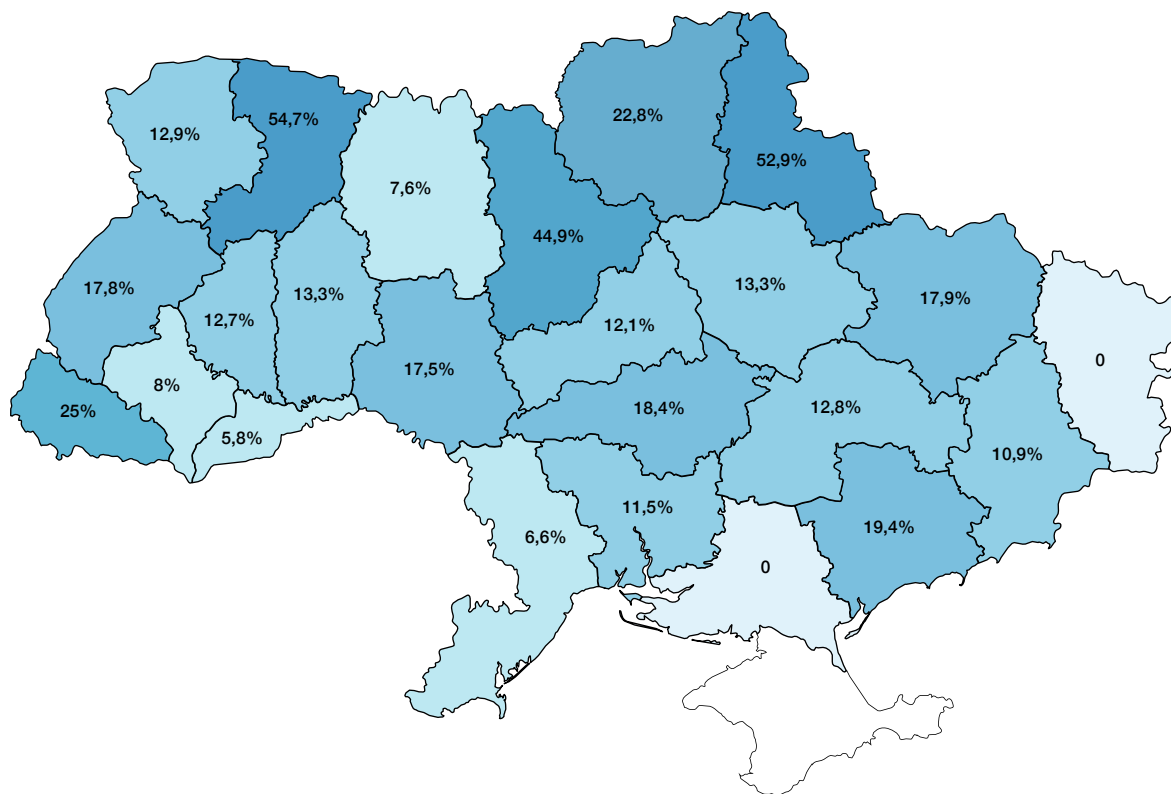
## 7. Робота ОМС з Єдиним порталом повідомлень викривачів

Наявність доступних і захищених каналів повідомлення є базовою передумовою функціонування системи викривання в ОМС. Саме через такі канали працівники ОМС отримують можливість безпечно повідомляти про корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, інші порушення вимог Закону. За відсутності зрозумілого та безпечного механізму подання повідомлень право на викривання залишається декларативним і не реалізується на практиці.

Єдиний портал повідомлень викривачів виконує функцію захищеного внутрішнього каналу, що забезпечує конфіденційність, автоматичну реєстрацію (внесення інформації без залучення людини) повідомлення про корупцію та відстеження результатів його розгляду. Для ОМС підключення до Порталу є не лише виконанням вимог Закону України «Про запобігання корупції», а й практичним технічним рішенням, яке знижує ризики неформального втручання та підвищує довіру до механізму викривання. Водночас рівень підключення громад до Порталу свідчить про значні регіональні та інституційні відмінності.

### Загальна картина підключень

Аналіз наданих даних охоплює **22 області** України (**1363 громади**). Для Луганської та Херсонської областей дані відсутні, що, ймовірно, зумовлено активними бойовими діями, тимчасовою окупацією та релокацією органів влади. Загальна кількість територіальних громад в Україні становить **1469 громад**<sup>16</sup>.



<sup>16</sup> Децентралізація в Україні

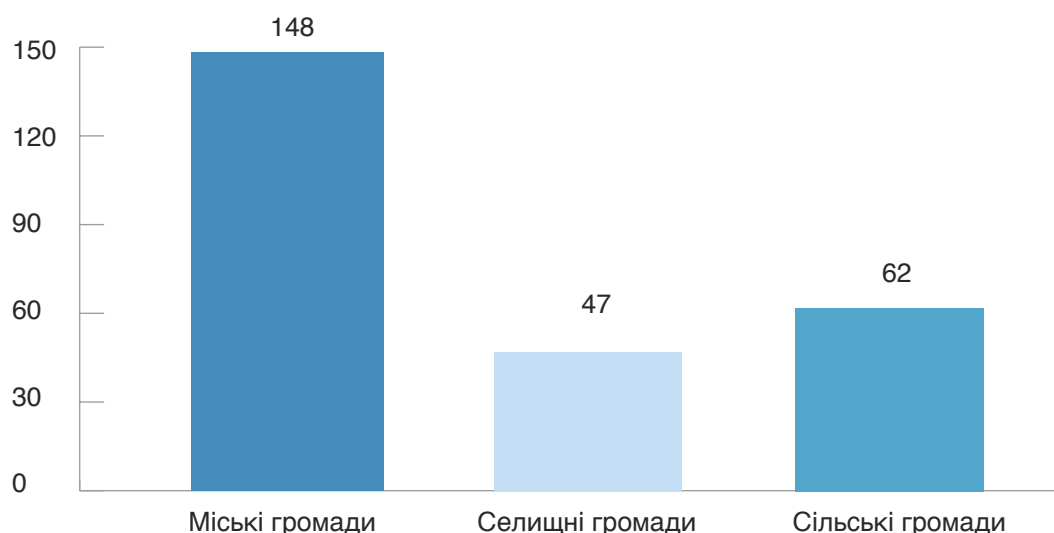
Станом на момент аналізу до Порталу підключено **257 громад**, що становить близько **17,5%** від загальної кількості громад в Україні. Таким чином, переважна більшість ОМС не забезпечила підключення до захищеного внутрішнього каналу повідомлення.

### Підключення за видами громад

Рівень підключення істотно відрізняється залежно від типу громади. Найвищі показники зафіксовані серед міських рад: з **411** міських громад підключено **148**, що становить **36%**. Водночас серед селищних рад підключення мають лише **47 із 433** громад (близько **11%**), а серед сільських рад – **62 із 626** (близько **10%**)<sup>17</sup>.

Ці дані свідчать про чітко виражену урбанізовану модель впровадження Порталу, коли міські громади підключаються у 3–4 рази частіше, ніж селищні та сільські. У селищних та сільських громадах захищені канали повідомлення або відсутні взагалі, або фактично замінюються формальними механізмами (загальна електронна адреса, паперові звернення), що не забезпечує конфіденційності та не відповідає вимогам системи викривання.

*Рівень підключення громад до системи залежно від типу громади*



### Регіональні відмінності

За кількістю підключених громад лідирують Рівненська (35), Київська (31), Сумська (27), Закарпатська (16), Львівська (13), Чернігівська (13), Запорізька (13) області. Водночас у низці областей зафіксовані поодинокі випадки підключення: Чернівецька (3), Донецька (5), Одеська (6), Житомирська (5), Івано-Франківська (5), Миколаївська (6).

<sup>17</sup> Звертаємо увагу, що наведена в цьому розділі аналітика стосується підключення територіальних громад як базової ланки місцевого самоврядування (міських, селищних і сільських громад). Окремо до Порталу можуть бути підключені й інші суб'єкти в системі місцевого самоврядування, зокрема обласні ради та районні у містах ради, які не входять до розрахунків підключення територіальних громад.

Також слід враховувати, що в межах цього дослідження не здійснювався окремий підрахунок підключення військово-цивільних адміністрацій, які в умовах воєнного стану можуть виконувати повноваження рад та/або їх виконавчих органів. Це є додатковим фактором, який може впливати на порівнюваність агрегованих показників підключення.

Крім того, аналітичний модуль Порталу при пошуку за критерієм «орган місцевого самоврядування» може відображати не лише ради як такі, а й структурні підрозділи рад зі статусом юридичної особи, які зареєстровані на Порталі як окремі користувачі/суб'єкти. Саме тому узагальнені показники, сформовані на Порталі за таким критерієм, можуть відрізнятися від підрахунків, наведених у цьому Звіті. Зокрема, станом на 30.01.2026 загальна кількість рад та їх структурних підрозділів, підключених до Порталу, за відповідним пошуковим критерієм становила 795.

Якщо оцінювати частку підключених громад у межах області, найвищі показники демонструють Сумська (близько 53%), Рівненська (близько 55%) та Київська (понад 44%) області. Натомість в Одеській та Чернівецькій областях частка підключених громад не перевищує 7%.

### Фактори, що впливають на рівень підключення

У низці областей зафіксовано відносно вищу кількість підключених громад, що може свідчити про поєднання таких чинників: активнішу позицію обласного рівня щодо координації антикорупційної роботи; наявність кадрової спроможності (антикорупційні уповноважені, юридичні служби); участь громад у проєктах міжнародної технічної допомоги та навчальних програмах.

Низький рівень підключення громад до Порталу зумовлений поєднанням об'єктивних та інституційних чинників. До об'єктивних належать безпекові обставини, пов'язані з активними бойовими діями, прифронтовим розташуванням окремих громад, тимчасовою окупацією або релокацією ОМС. У низці громад у період воєнного стану частину повноважень рад та їхніх виконавчих органів виконують військово-цивільні адміністрації, що також впливає на організацію антикорупційної роботи.

Інституційні чинники включають обмежені кадрові та фінансові ресурси, особливо в малих громадах, відсутність призначених антикорупційних уповноважених або поєднання цієї функції з іншими посадами, а також недостатню обізнаність керівництва та працівників ОМС щодо обов'язковості створення внутрішніх каналів повідомлення і практичної цінності підключення до Порталу. У сукупності ці чинники, а також обмежені можливості НАЗК щодо контролю за підключенням усіх ОМС до Порталу, фактично нівелюють обов'язковість виконання цієї вимоги.

### Значення Порталу для малих громад

Окремого аналізу потребує ситуація в сільських громадах, зокрема тих, у яких відсутня посада антикорупційного уповноваженого. Саме в таких громадах ризики неформальних відносин, конфлікту інтересів і тиску на працівників є особливо високими через невеликі колективи та тісні соціальні зв'язки. Ситуацію ускладнює й те, що на працівників сільських населених пунктів не поширюється обмеження щодо спільної роботи близьких осіб, що істотно підвищує ризик конфлікту інтересів та зловживань. У цьому контексті доступ до Порталу набуває додаткової цінності, оскільки зменшує ризик ідентифікації викривача на локальному рівні та частково компенсує інституційну слабкість громади через використання захищеного каналу.

Водночас саме по собі підключення до Порталу у громадах, де не призначено антикорупційного уповноваженого або не визначено іншу відповідальну особу, не гарантує дієвості механізму викривання. За відсутності визначених відповідальних за прийняття, реєстрацію та розгляд повідомлень, а також надання консультацій потенційним викривачам, зростає ризик, що повідомлення залишатимуться без належного опрацювання або реагування, а отже, функціональна цінність підключення до Порталу суттєво знижується.

Результати аналізу підключення громад до Порталу свідчать про нерівномірний розвиток системи викривання в ОМС. Виявлені диспропорції зумовлені поєднанням безпекових, ресурсних та управлінських факторів. У підсумку, підключення до Порталу виступає не лише технічною умовою функціонування системи викривання, а й індикатором управлінської спроможності громади та рівня сформованості культури доброчесності на місцевому рівні.

## Розділ 2

# РЕЗУЛЬТАТИ ОПИТУВАННЯ ПРАЦІВНИКІВ ОМС



# 02

# 1. Портрет (профіль) викривача

Міжнародний стандарт ISO 37002:2021 підкреслює важливість розуміння організацією інтересів та очікувань зацікавлених сторін. До таких зацікавлених сторін у контексті нашого дослідження належать викривачі, а також працівники ОМС, які ще не мають досвіду повідомлення, але можуть стати викривачами у разі отримання інформації про можливі факти корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, інших порушень вимог Закону. Тож для кращого розуміння як дійсних, так і потенційних викривачів та їхніх потреб важливо чітко окреслити, хто ці люди і якими спільними ознаками вони характеризуються.

Протягом останніх років було проведено чимало досліджень у сфері викривання з різних ракурсів. Окремі дослідження зосереджуються на характеристиках викривачів, аналізуючи, які саме групи працівників демонструють вищу схильність повідомляти про корупцію. Так, зазначається, що посади працівників в організації, рівень задоволеності роботою, рівень освіти та гендер впливають на те, чи повідомлятимуть працівники про неправомірні дії. Зокрема, результати міжнародних досліджень свідчать, що жінки з вищою освітою та високою кваліфікацією, які обіймають вищі посади в організації, частіше повідомляють про корупцію<sup>18</sup>.

Цей підрозділ презентує узагальнений соціально-демографічний портрет респондентів, які взяли участь в опитуванні, та покликаний виокремити характеристики працівників ОМС, найбільш схильних до викривання корупції.

Розуміння профілю викривача має важливе практичне значення для розбудови культури викривання в ОМС, оскільки дозволяє ідентифікувати групи працівників, які мають вищу схильність до повідомлення, а отже — розробляти більш цільові заходи підтримки, навчання та інформування. Це особливо важливо з огляду на те, що мотивація повідомляти, рівень готовності, відчуття безпеки та довіра до керівництва істотно різняться між різними соціально-демографічними групами.

## Стать

За гендерним розподілом більшість учасників опитування склали **жінки (77,3%)**. Водночас фактичний досвід повідомлення про корупцію є майже однаковим за абсолютними показниками, оскільки на питання «*Чи доводилося Вам особисто повідомляти про корупцію у Вашому органі?*» з 4885 респондентів ствердно відповіли 50 жінок та 47 чоловіків. Попри суттєву перевагу жінок у вибірці, **чоловіки повідомляли про корупцію утричі частіше, ніж жінки (4,24% проти 1,33%)**.

Чоловіки також продемонстрували вищий рівень готовності повідомляти про корупцію у майбутньому. Так, респондентам було запропоновано оцінити їхню готовність повідомити про корупцію за шкалою від 1 до 10, де:

<sup>18</sup> Rob van Eijbergen & Vinitha M. Siebers (2025) Understanding Whistleblowing in Practice: Experiences in The Netherlands, Public Integrity, 27:1, 22-34. С. 23. URL: <https://surl.lu/xxegph>

- 1 — Зовсім не готовий(а); я ніколи б не повідомив(ла);
- 2 — Майже не готовий(а); можливо, промовчав(ла);
- 3 — Скоріше не готовий(а); повідомив(ла) б лише у винятковому випадку;
- 4 — Низька готовність; маю сумніви, кому можна довіряти;
- 5 — Важко сказати; залежить від ситуації або від осіб, яких це стосується;
- 6 — Помірна готовність; повідомив(ла) б через безпечний канал або анонімно;
- 7 — Скоріше готовий(а); можу повідомити, якщо матиму підтвердження фактів;
- 8 — Висока готовність; у більшості випадків повідомив(ла) б;
- 9 — Майже повністю готовий(а); не боюся можливих наслідків;
- 10 — Повністю готовий(а); завжди повідомлю про корупцію, незалежно від обставин.

До категорії «готових повідомити про корупцію» команда дослідників віднесла тих, хто оцінив свою готовність від **7 до 10**. Серед жінок, які становлять більшість респондентів, готовими повідомити виявилися **56,1%**, у той час, як серед чоловіків — **69,7%**.

### Вік

У віковому вимірі серед учасників дослідження домінують працівники у віці 40–49 років (35,41%). Значну частку також становлять респонденти віком 30–39 років (25,38%) та 50–59 років (22,25%). Молодші працівники (18–29 років) представлені суттєво меншою мірою (10,72%), так само як і респонденти віком 60–69 років (6,17%). Особи віком 70+ років становлять лише 0,06% вибірки (**Таблиця 2.1.**).

Вікова група	Готові повідомляти кількість опитаних (відсоток у своїй віковій групі)	Уже повідомляли кількість опитаних (відсоток у своїй віковій групі)	Загальна кількість
18–29	360 (68,83%)	12 (2,29%)	523
30–39	806 (65%)	32 (2,58%)	1 240
40–49	993 (57,43%)	25 (1,45%)	1 729
50–59	584 (53,78%)	23 (2,12%)	1 086
60–69	146 (48,5%)	5 (1,66%)	301
70+	2 (66,7%)	0 (0%)	3

### Освіта

Переважна більшість респондентів має **повну вищу освіту (92,9%)**. Серед респондентів із повною вищою освітою рівень готовності повідомляти становить **59,8%**, і саме ця група становить абсолютну більшість тих, хто вже мав реальний досвід повідомлення про корупцію, – понад **90%**. Отримані дані свідчать, що вища освіта не лише формує ціннісні орієнтації щодо викривання, а й підвищує спроможність працівників розпізнавати корупційні ризики та здійснювати повідомлення про корупцію.

Водночас працівники зі середньою спеціальною освітою демонструють найнижчу готовність повідомляти (48%) і низьку частку серед тих, хто вже мав досвід викривання (7,2%), що може свідчити про наявність додаткових бар'єрів, пов'язаних зі страхом наслідків або недостатньою обізнаністю щодо процедур. Подібна тенденція простежується і серед респондентів із повною загальною середньою освітою: хоча їхня готовність повідомляти є відносно високою (63,3%), фактичний досвід повідомлення мають лише одиниці (2%).

### Стаж роботи в ОМС

Дані опитування показали, що майже половина респондентів — працівники зі стажем роботи в ОМС **понад 10 років**. Саме ця група демонструє найвищий рівень як декларованої готовності повідомляти про корупцію (47%), так і фактичного досвіду викривання (48,45%). Попри поширене припущення, що тривалий стаж може формувати підвищену лояльність до організації або небажання «вносити проблеми назовні», результати дослідження свідчать про протилежне. Найбільш досвідчені працівники виявляються й найбільш активними у питаннях викривання. З цього можна припустити, що працівники, які тривалий час обіймають різні посади в органі, мають глибше розуміння його процесів та усвідомлення наслідків корупції для громади. Іншими словами, їм не байдужа доля їхньої організації. Для органів місцевого самоврядування цей аспект набуває особливої ваги, адже більшість працівників є частиною тієї ж громади, у якій працюють, і сприймають добросовісність ОМС як складову добробуту власної спільноти.

Отож на підставі проведеного аналізу можна сформуванати узагальнений профіль викривача ОМС: це, як правило, **чоловік середнього віку з повною вищою освітою та стажем роботи в ОМС понад 10 років**<sup>19</sup>.



<sup>19</sup> Організація *Ethisphere* у звіті “2024 Ethical Culture Report: Speak Up. Closing the Gap” узагальнила результати понад 2 мільйонів відповідей працівників із 24 галузей у 121 країні. За масштабом вибірки та географічним покриттям це дослідження є одним із найбільших у сфері етичної культури та практик *speak up* і може використовуватися як орієнтир для порівняння з національними й секторальними даними. У дослідженні, зокрема, аналізувалася схильність до викривання залежно від таких критеріїв, як **гендер та час, який працівник працює в організації**. Досвід повідомлення про порушення зафіксовано на рівні: **46%** чоловіків, **48%** жінок, **50%** працівників з небінарною / третьою гендерною ідентичністю, **38%** тих, хто не вказав(ла) гендер. Щодо залежності довіри до етичної культури від стажу роботи, дослідження показало, що нові працівники надихаються етичними нормами, потім довіра знижується на 5–8-му році роботи в організації, але зростає після 10 років.

## 2. Довіра та сприйняття корупції в ОМС

Оцінка довіри та сприйняття корупції всередині ОМС є ключовим елементом аналізу готовності працівників повідомляти про корупцію. У першому розділі дослідження вже наголошувалося на важливості формування культури викривання як обов'язкової складової системи викривання. У цьому підрозділі узагальнюються результати опитування щодо сприйняття рівня внутрішньої довіри, доброчесності та поширеності корупційних практик в ОМС.

Під час опитування працівникам було запропоновано надати відповідь на такі запитання:

- *Наскільки, на Вашу думку, поширені корупційні практики у Вашому органі?*
- *Наскільки орган, у якому Ви працюєте, є доброчесним, відкритим і прозорим?*
- *Наскільки Ви довіряєте керівнику Вашого органу у питаннях доброчесності?*
- *Чи вважаєте Ви, що у Вашому колективі існує атмосфера довіри, де працівники можуть висловлюватися про проблеми або неправомірні дії без страху негативних наслідків?*
- *Як Ви вважаєте, чи керівництво Вашого органу реагує на повідомлення про можливі порушення?*

Загалом дві третини опитаних працівників ОМС (**65,2%**) вважають, що корупція в їхньому органі або не поширена, або скоріше не поширена. Водночас майже третина респондентів (**29,8%**) зазначили, що їм невідомо, чи поширені корупційні практики у їхньому ОМС. Решта працівників (**12%**) вказали на поширеність корупційних практик у їхньому органі. При цьому **1%** респондентів зазначили, що такі практики є дуже поширеними.

Показовим є факт, що серед респондентів, які вказали на дуже високу поширеність корупції (**1%** вибірки або 48 осіб), лише двоє мали досвід повідомлення про корупцію. При цьому серед 97 працівників, які вже повідомляли про корупцію, 41 особа зазначила, що корупційні практики в їхньому ОМС зовсім не поширені або скоріше не поширені. Це дозволяє припустити, що частіше повідомляють про корупцію працівники ОМС, де корупція сприймається як поодинокі порушення, а не як системне явище.

Високими є також оцінки доброчесності органів місцевого самоврядування, зокрема, **85,2%** опитаних працівників ОМС вважають орган, у якому вони працюють, доброчесним, відкритим і прозорим. Ще **12,4%** не визначилися з відповіддю, натомість лише **2,4%** дали негативну оцінку. При цьому навіть серед працівників, які мають досвід повідомлення про корупцію та одночасно вказують на поширеність корупційних практик, **20,6%** все ж оцінюють свій орган як доброчесний та відкритий. Такий результат підкріплює попередній висновок про те, що навіть за наявності корупційних інцидентів працівники здатні відрізнити окремі порушення від загальної культури органу та сприймають корупцію як виняток, а не як характеристику всієї інституції. Сам факт повідомлення у таких випадках свідчить про наявність базової довіри до системи викривання.

Аналогічні тенденції простежуються й у відповідях щодо довіри до керівника. Загалом **89%** опитаних висловили довіру до керівництва у питаннях доброчесності, **7,3%** зазначили про часткову довіру і лише **3,7%** — недовіру. Навіть серед працівників, які повідомляли про корупцію та вважають корупційні практики поширеними, майже чверть (**23,7%**) продовжують довіряти керівнику, що вказує на складні й неоднозначні моделі сприйняття відповідальності та ролі керівництва.

Щодо реагування керівництва на повідомлення про корупцію, **70,1%** респондентів вважають, що керівництво завжди реагує належно, **12,7%** погоджуються, що керівництво реагує, але не завжди ефективно, **12,2%** не змогли дати оцінку. Незначна частина опитаних вказала на формальний характер реагування (**3,4%**) або його відсутність (**1,6%**).

Подібний розподіл відповідей спостерігається і серед працівників, які вже мають досвід повідомлення про корупцію:

- завжди реагує належно — **63,9%**;
- здебільшого реагує, але не завжди ефективно — **21,6%**;
- реагує формально — **6,2%**;
- переважно не реагує — **5,2%**;
- важко сказати — **3,1%**.

Нижче наведена оцінка працівниками загальної атмосфери довіри в колективі. Лише **74,2%** погоджуються з твердженням про наявність атмосфери довіри, у якій працівники можуть вільно висловлюватися про проблеми або неправомірні дії без страху негативних наслідків (так звана культура *speak up*). Майже кожен п'ятий респондент (**18,2%**) не визначився з відповіддю, а **7,6%** негативно відповіли на це питання.

Отримані результати демонструють загалом позитивне сприйняття доброчесності ОМС та довіри до керівництва, що є важливою передумовою формування культури викривання. Водночас значна частина працівників не може однозначно оцінити рівень корупції чи якість реагування керівництва, що свідчить про недостатню прозорість внутрішніх процесів і потребу в посиленні внутрішньої комунікації. Особливо показовим є те, що повідомлення частіше надходять із тих органів, де корупція не сприймається як системна проблема, а працівники зберігають довіру до можливості органу вирішувати окремі інциденти.

Попри високий рівень задекларованої довіри до керівництва та позитивну оцінку доброчесності органу, атмосфера безпеки у колективі залишається менш стабільною, що може стримувати потенційних викривачів та бути додатковою перешкодою на шляху до викриття, про що йтиметься у наступних підрозділах дослідження.

### 3. Обізнаність працівників ОМС з питань викривання

Цей підрозділ дослідження присвячений аналізу рівня обізнаності працівників ОМС щодо процедур викривання, прав і гарантій захисту викривачів. Розуміння цих аспектів є критично важливим для функціонування ефективної системи управління викриванням відповідно до міжнародних стандартів, зокрема ISO 37002:2021, а також для забезпечення того, щоб працівники могли безпечно й усвідомлено повідомляти про можливі порушення.

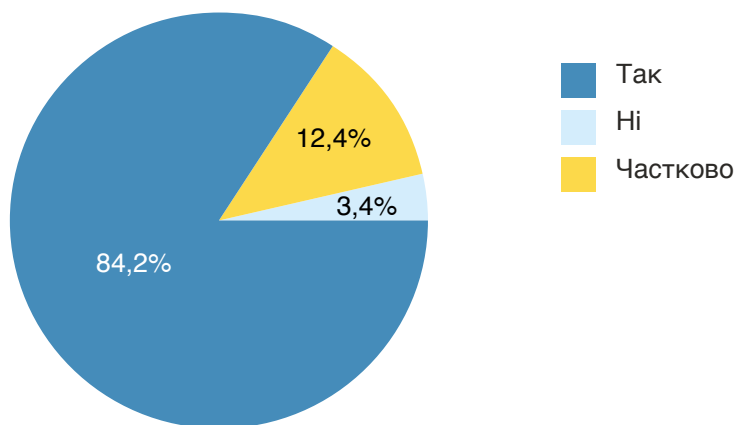
Рівень поінформованості працівників ОМС щодо корупційних правопорушень, поняття викривача, внутрішніх політик та каналів повідомлення є одним із ключових чинників, що впливають на готовність працівників діяти у випадку виявлення порушень. Відповіді на питання третього блоку опитувальника дають можливість оцінити, наскільки добре працівники розуміють, що саме є корупцією, хто такий викривач, які існують канали повідомлення та які є процедури розгляду повідомлень про корупцію. Це, у свою чергу,

дозволить зробити висновок про стан інформаційно-роз'яснювальної роботи в ОМС з вищезазначених питань, а також встановити потребу в додаткових просвітницьких заходах у цій сфері.

Відповіді респондентів на окремі питання цього блоку команда дослідників порівняла з даними загальнонаціонального дослідження, проведеного у січні 2025 року в межах проєкту «Підвищення антикорупційної спроможності представників місцевих громад у період трансформаційного відновлення»<sup>20</sup>. Таке порівняння дало змогу оцінити динаміку змін у рівні обізнаності працівників ОМС протягом шести місяців.

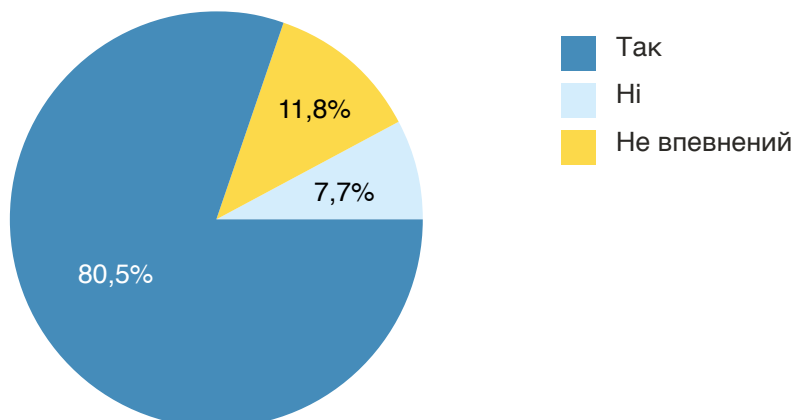
Переважає більшість працівників ОМС (**84,2%**) продемонстрували обізнаність щодо того, які дії вважаються корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями. Ще **12,4%** мають часткове розуміння, і лише **3,4%** зазначили, що не володіють такою інформацією.

**Чи знаєте Ви, які дії вважаються корупційним або пов'язаним із корупцією правопорушенням?**



Ці результати свідчать про загалом високий рівень базових знань, необхідних для розпізнавання корупційних ризиків.

Далі респондентам було запропоновано надати відповідь на таке запитання: **«Чи чули Ви термін «викривач корупції»?»**.



<sup>20</sup> URL: <https://mindev.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/spriiniattia-dobrocesnosti-v-organax-miscevogo-samovriaduvannia.pdf>

Термін «викривач корупції» є знайомим для абсолютної більшості респондентів, оскільки лише 7,7% опитаних працівників виявилися не обізнаними з ним. Приблизно такий самий відсоток (7,2%) респондентів відповіли, що не знають, хто такий викривач, або утрималися від відповіді на наступне відкрите запитання щодо значення цього поняття. 80,5% респондентів зазначили, що розуміють, хто такий «викривач», а 11,8% не впевнені у правильності його трактування.

На відкрите запитання «**Як Ви вважаєте, хто такий викривач корупції?**» 96,2% респондентів надали змістовні відповіді, решта 3,8% відповідей включає прочерки, цифри, розділові знаки та відповіді типу «Не знаю» або «Не готовий відповісти» тощо. Цей показник вказує на високу залученість респондентів до участі в дослідженні та готовність висловити свою думку з поставленого запитання.

Аналіз відповідей показав, що близько 17% респондентів надали визначення викривача, близьке до законодавчого.

**Викривач — фізична особа, яка за наявності переконання, що інформація є достовірною, повідомила про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону, вчинених іншою особою, якщо така інформація стала їй відома у зв'язку з її трудовою, професійною, господарською, громадською, науковою діяльністю, проходженням нею служби чи навчання або її участю у передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності, проходження служби чи навчання (ч. 1 ст. 1 Закону).**

Таке визначення містить ключові ознаки викривача:

- фізична особа, яка має переконання, що інформація є достовірною;
- повідомила про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону, вчинених іншою особою;
- така інформація стала їй відома у зв'язку з її трудовою, професійною, господарською, громадською, науковою діяльністю, проходженням нею служби чи навчання або її участю у передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності, проходження служби чи навчання.

Найпоширенішими є відповіді, у яких респонденти описують викривача передусім як особу, що **повідомляє** про корупцію. Такий підхід спостерігається більш ніж у 70% відповідей і відображає базове розуміння ключової функції викривача, водночас не охоплюючи правових критеріїв набуття відповідного статусу («повідомляє про корупцію», «сигналізує про правопорушення» або «інформує компетентні органи», «почув, побачив — повідомив», «будь-який працівник органу, який міг почути або побачити корупційні дії і який доповідає до належних органів» тощо).

Близько 20% відповідей містять уточнення щодо наявності достовірної інформації, особистої поінформованості або очевидності правопорушення. Такі формулювання значною мірою наближаються до законодавчого підходу, згідно з яким викривач діє, **маючи переконання, що інформація є достовірною**. Втім, у деяких випадках респонденти помилково ототожнюють поняття «достовірність» з необхідністю **надавати докази чи іншим способом підтверджувати правопорушення**, що може свідчити про ризик самостримування від повідомлення через страх недостатності

доказової бази («будь-яка особа, яка надає достовірну інформацію про корупцію», «той, хто має беззаперечні докази і інформує про них», «людина, яка повідомляє про корупційне правопорушення із доказами», «той хто надає докази участі в корупційної діяльності» тощо).

Невелика частка відповідей (**близько 3%**) ототожнює викривача з посадовими або інституційними суб'єктами, зокрема антикорупційним уповноваженим, правоохоронними органами, спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції (НАБУ, САП, НАЗК, поліція), аудиторами або службами контролю («антикорупційний уповноважений», «перевіряючий орган», «людина, яка займається розглядом корупційних справ» тощо). Такі відповіді свідчать про змішування ролей у системі запобігання корупції та недостатнє розмежування функцій викривача й органів реагування.

Близько **4%** респондентів описують викривача через особисті риси — сміливість, принциповість, громадянську позицію. Отже, для частини працівників викривач асоціюється з моральним героєм, що загалом позитивно впливає на його сприйняття («той, хто бореться з корупцією», «борець за правду», «борець за справедливість, якої не існує», «той, хто не мовчить, коли бачить несправедливість чи корупцію, і повідомляє про це офіційно», «людина, котра не покриває і не толерує», «людина, яка має сміливість дізнавшись про корупцію відкрито заявити у відповідні органи», «кожна свідома особа», «чесна людина», «добросовісний громадянин», «свідомий громадянин» тощо).

Частина відповідей (**близько 2%**) фокусує увагу не на ролі викривача, а на можливих негативних наслідках для осіб, які повідомляють про корупцію, зокрема переслідуванні, тиску, ризику звільнення. Такі асоціації відображають наявні страхи та недовіру до ефективності механізмів захисту, що може істотно знижувати готовність повідомляти про корупцію («людина, яка розкриває докази незаконної чи корупційної діяльності зсередини організації в інтересах суспільства, часто ризикує собою», «камікадзе» тощо).

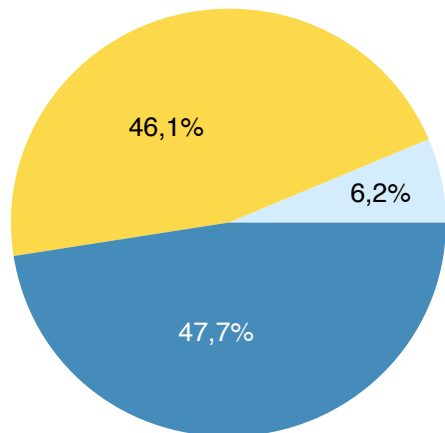
І лише близько **1%** респондентів використали слова зі зневажливою або стереотипно-негативною конотацією («стукач», «писака», «інформатор», «кріт», «торпеда», «підставна особа», «підставна людина з хабарем»). Попри незначну частку їхній зміст важливий для розуміння прихованих установок та соціальних бар'єрів, які можуть стримувати осіб від повідомлення про корупцію.

Як бачимо, негативне ставлення до викривачів не є характерним для більшості опитаних працівників ОМС. Натомість переважна частина респондентів описує викривача як особу, яка повідомляє про корупцію добросовісно і з метою усунення порушень. Таким чином, твердження про нібито «масове» сприйняття викривачів у негативному світлі не підтверджується даними конкретно цього дослідження. Навпаки, результати демонструють доволі високу нормалізацію ідеї викривання та відсутність широкої стигматизації осіб, які повідомляють про корупцію.

Однак більшість опитаних працівників не продемонстрували чіткого розуміння правових ознак, які відрізняють викривача від заявника, що вказує на потребу акцентувати увагу саме на цих аспектах під час інформаційно-роз'яснювальної та навчальної роботи.

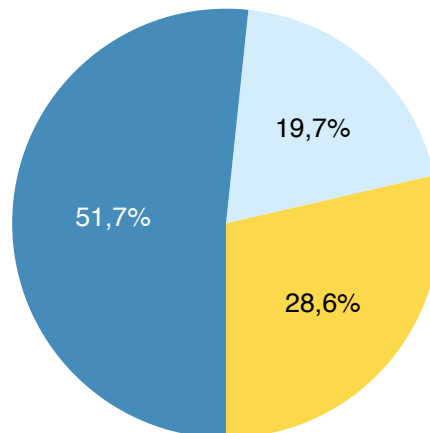
Порівняно низькою є обізнаність працівників ОМС щодо порядків подання та розгляду повідомлень про корупцію, а також строків їхнього розгляду, що підтверджується результатами відповідей, наведеними нижче.

**Чи існує у Вашому органі порядок подання та розгляду повідомлень про корупцію (внутрішня політика чи документ)?**



■ Так  
■ Ні  
■ Мені невідомо

**Чи знаєте Ви, які строки розгляду повідомлень про корупцію?**

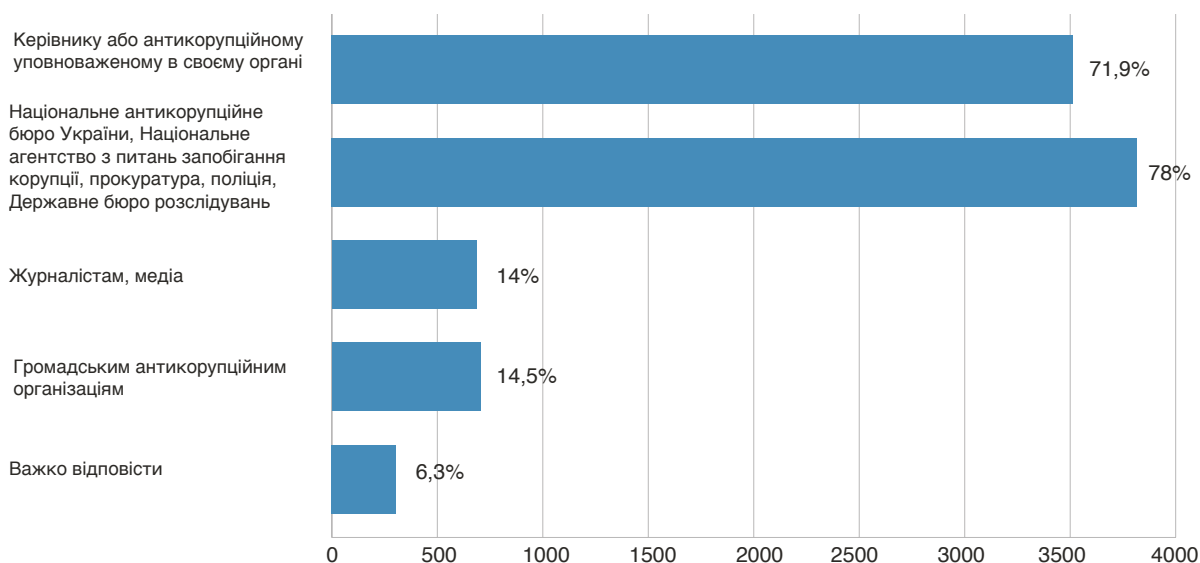


■ Так, знаю  
■ Ні, не знаю  
■ Важко відповісти

Відповідаючи на запитання щодо можливих каналів повідомлення про факти корупції, **78%** працівників обрали спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції (НАБУ, НАЗК, прокуратура, поліція, ДБР), **71,9%** — керівника або антикорупційного уповноваженого у своєму органі. Майже однаково розподілилися відповіді між громадськими антикорупційними організаціями (**14,5%**) та журналістами, медіа (**14%**). Водночас **6,3%** опитаних не визначились з відповіддю на це питання.

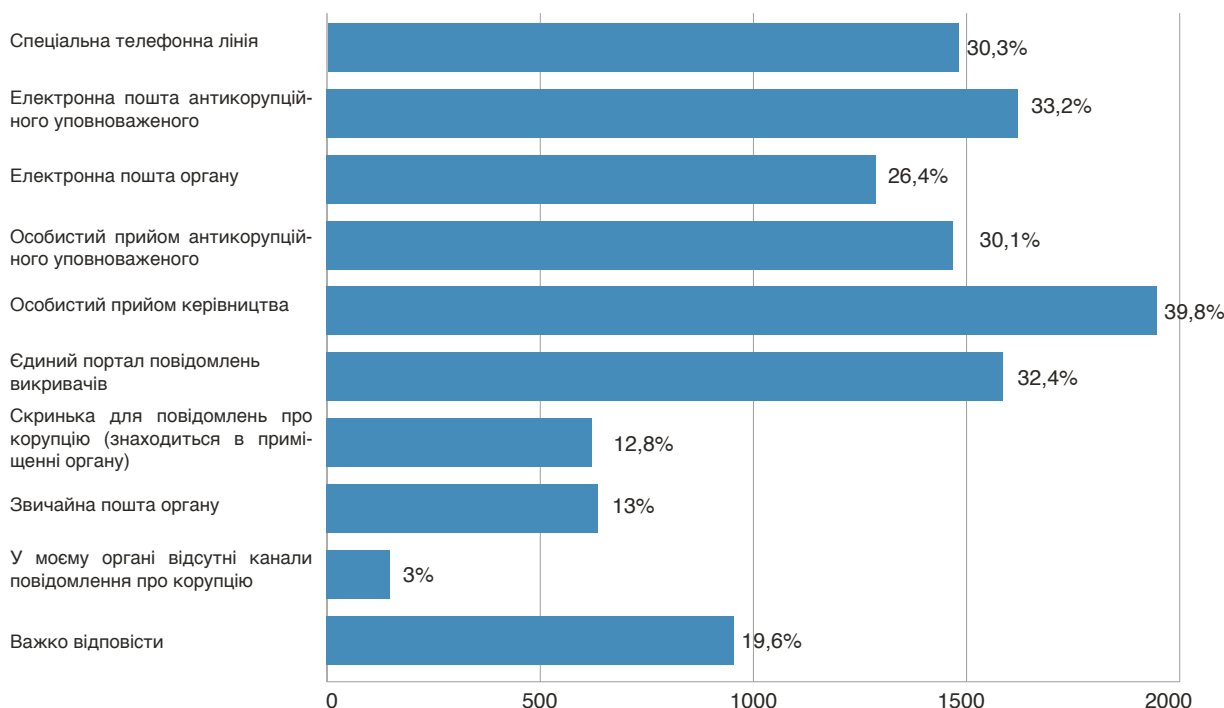
Отримані відповіді демонструють загалом достатній рівень обізнаності працівників щодо можливих адресатів повідомлення, зокрема внутрішніх та регулярних каналів. Водночас журналісти, медіа та громадськість сприймаються не всіма як повноцінний зовнішній канал повідомлення про корупцію, що може пояснюватися відсутністю зрозумілих процедур подання й розгляду таких повідомлень, а також невизначеністю щодо подальшого підтвердження статусу викривача.

**Які Ви знаєте можливі канали повідомлення про факти корупції?**



Менш оптимістичними є відповіді на запитання щодо каналів повідомлення про корупцію безпосередньо у власному ОМС. Так, **19,6%** не змогли відповісти на це запитання, а **3%** зазначили, що у їхньому органі відсутні такі канали. Найчастіше (**39,8%**) як спосіб повідомлення респонденти обирали особистий прийом керівництва. Особистий прийом антикорупційного уповноваженого отримав **30,1%** відповідей. Внутрішні канали, якими є спеціальна телефонна лінія та Єдиний портал повідомлень викривачів, отримали **30,3%** та **32,4%** відповідно. Сюди також віднесено електронну пошту антикорупційного уповноваженого (**33,2%**). Скриньку для повідомлень про корупцію відзначили **12,8%** опитаних. Також **26,4%** та **13%** респондентів вказали електронну пошту органу та звичайну пошту, що свідчить про використання менш захищених способів повідомлення.

**Якими способами можна повідомити про корупцію у Вашому органі?**

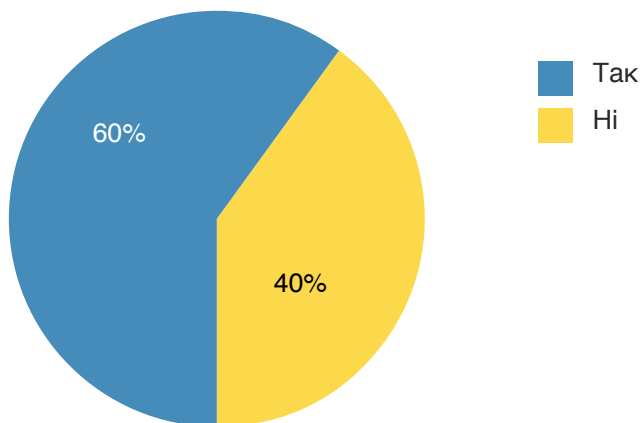


Загалом опитування показало, що лише **60%** працівників ОМС знають про можливість повідомити про корупцію через Портал. Водночас порівняно з результатами опитування, проведеного у січні 2025 року, простежується позитивна динаміка: тоді на запитання «**Чи знайомі ви з Порталом НАЗК для повідомлень викривачів?**» позитивну відповідь надали лише **45,8%** опитаних<sup>21</sup>.

Такий рівень обізнаності є прогнозованим з огляду на низький рівень фактичного підключення ОМС до Порталу, про що йшлося в першому розділі дослідження.

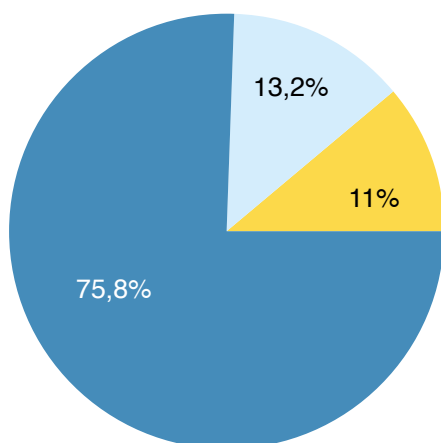
<sup>21</sup> URL: <https://mindev.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/spriiniattia-dobrocesnosti-v-organax-miscevogo-samovriaduvannia.pdf> С. 55

**Чи відомо Вам про можливість повідомити через Єдиний портал повідомлень викривачів?**



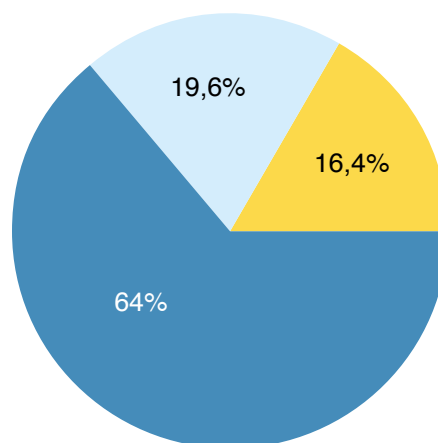
Водночас суттєве зростання продемонстрував рівень обізнаності працівників ОМС щодо можливості подання повідомлення анонімно — з 45,3%<sup>22</sup> до 75,8%.

**Чи знаєте Ви, що можна повідомити про корупцію анонімно (без зазначення Ваших даних)?**



■ Так, знаю  
■ Ні, не знаю  
■ Важко відповісти

**Чи знаєте Ви, що викривач та члени його сім'ї перебувають під захистом держави?**



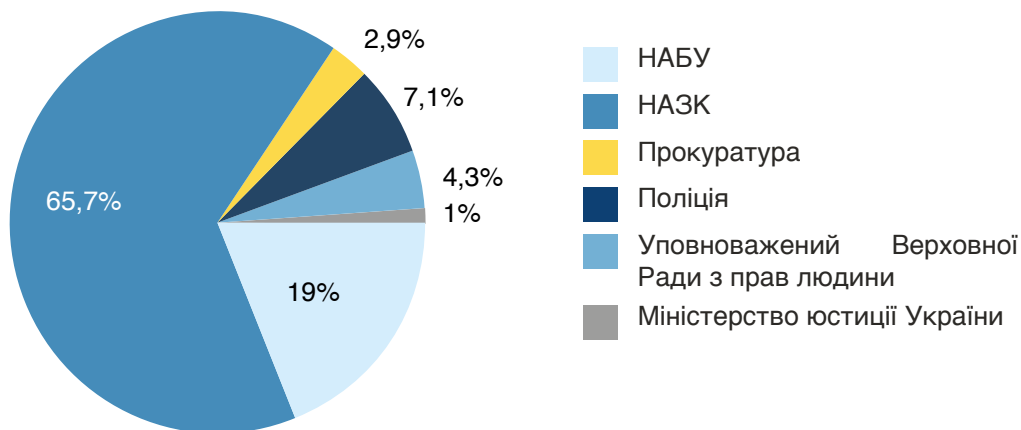
■ Так, знаю  
■ Ні, не знаю  
■ Важко відповісти

Разом з тим лише 64% працівників знають, що викривач та члени його сім'ї перебувають під захистом держави, що вказує на фрагментарне розуміння системи гарантій захисту.

<sup>22</sup> URL: <https://mindev.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/spriiniattia-dobrocesnosti-v-organax-miscevogo-samovriaduvannia.pdf> С. 63

Відповіді щодо органу, відповідального за захист викривачів, виявилися неоднорідними: **65,7%** респондентів вказали НАЗК, **19%** – НАБУ, **7,1%** – поліцію, **4,3%** – Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, **2,9%** – прокуратуру, **1%** – Міністерство юстиції України. Такий розподіл відповідей свідчить про нечітке розуміння повноважень органів у сфері захисту викривачів.

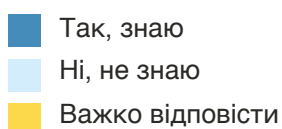
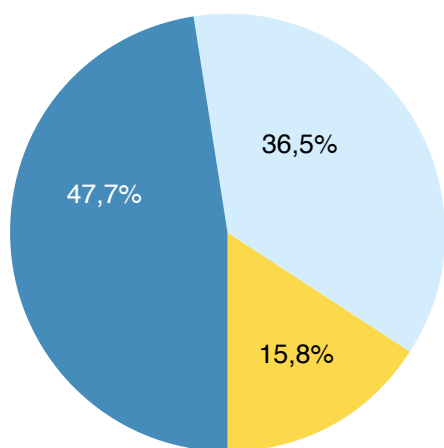
**Який орган (посадова особа) відповідає за захист викривачів?**



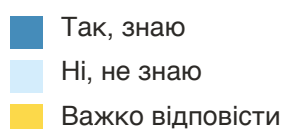
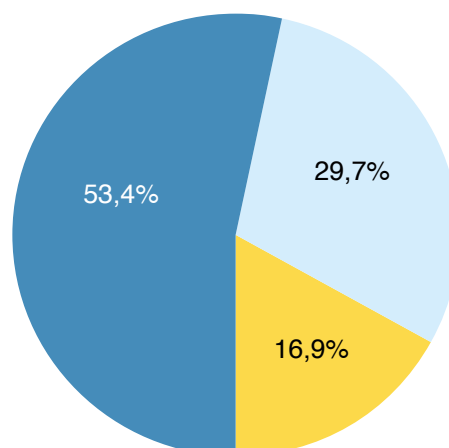
Також респондентам було запропоновано надати відповіді щодо обізнаності про окремі права викривачів, зокрема про право на грошову винагороду, психологічну допомогу та безоплатну правничу допомогу.

Майже половина опитаних працівників ОМС (**47,7%**) зазначили, що знають про можливість отримання грошової винагороди викривачем у передбачених законом випадках. Водночас **36,5%** респондентів повідомили, що не обізнані з таким правом, ще **15,8%** вагалися з відповіддю.

**Чи відомо Вам, що в окремих випадках викривач може отримати грошову винагороду за повідомлення про корупцію?**



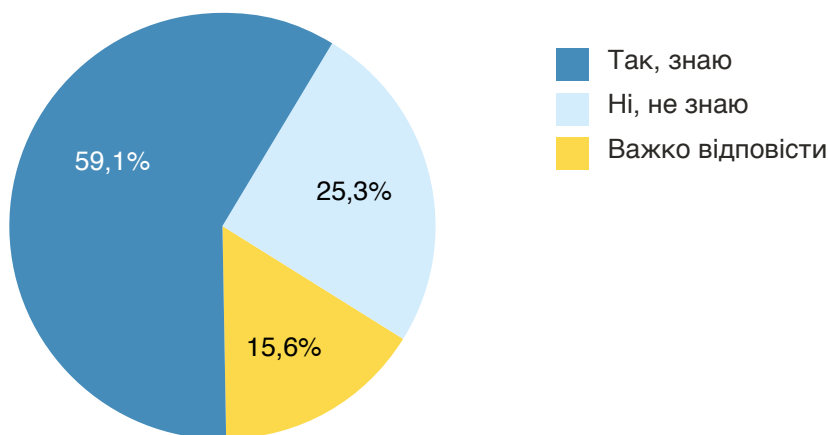
**Чи відомо Вам, що викривач має право на психологічну допомогу?**



Про право викривача на психологічну допомогу знають **53,4%** опитаних працівників ОМС. Разом із тим майже третина респондентів (**29,7%**) не мають інформації про таку гарантію, а **16,9%** не змогли дати однозначної відповіді.

Найвищий рівень обізнаності зафіксовано щодо права викривача на безоплатну правничу допомогу: про нього знають **59,1%** опитаних. Водночас кожний четвертий респондент (**25,3%**) не обізнаний з цією гарантією, а **15,6%** вагалися з відповіддю.

**Чи відомо Вам, що викривач має право на безоплатну правничу допомогу (юридичну підтримку)?**



Як бачимо, попри покращення окремих показників обізнаності, майже половина працівників ОМС досі не володіють повною інформацією щодо своїх прав у разі викриття корупції. Знання цих прав, зокрема права на безоплатну правничу та психологічну допомогу, є надзвичайно важливим для викривачів, оскільки повідомлення про корупцію нерідко стає тривалим і психологічно виснажливим процесом. Відсутність довіри та підтримки — як з боку колег, так і з боку близького оточення — у поєднанні з переслідуванням формує стійкий стан стресу, який впливає на якість життя викривачів.

Ці висновки підтверджуються і результатами міжнародних досліджень. Так, глобальне дослідження *Whistleblowers of America*, проведене з листопада 2024 року до січня 2025 року, яке охопило 330 викривачів з 21 країни, показало, що майже 46% опитаних мали суїцидальні думки або наміри. Багато респондентів описали досвід викривання як травматичний, із тривалими емоційними наслідками, а після викривання суттєво зросла кількість діагнозів ПТСР, депресії, тривожних розладів, а також соматичних (фізичних) симптомів<sup>23</sup>.

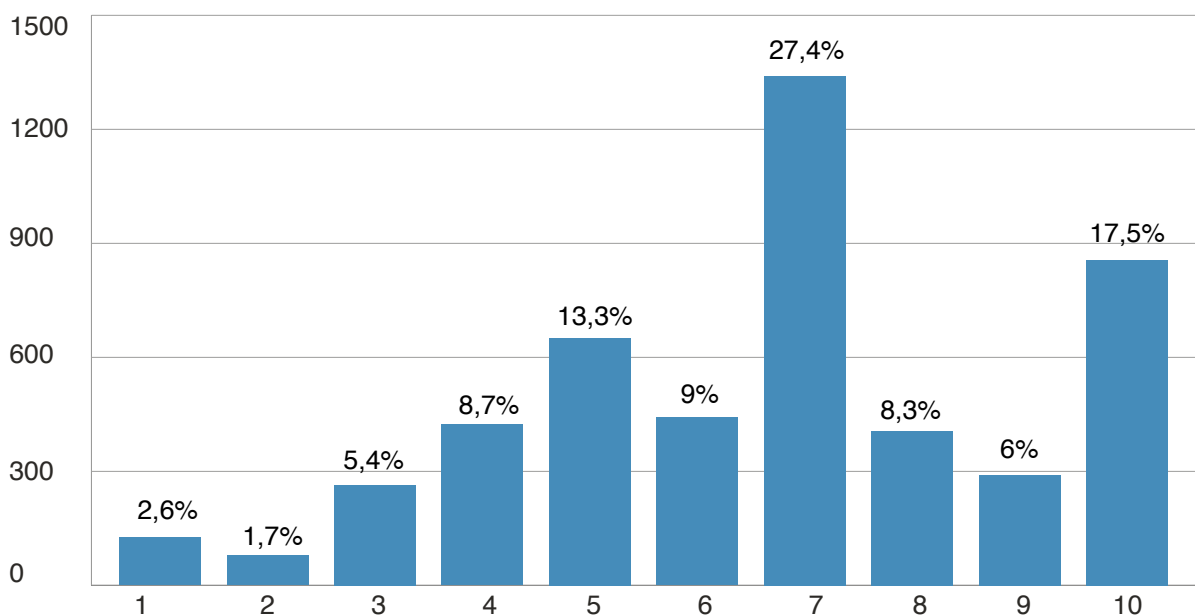
<sup>23</sup> Whistleblowers of America 2024-2025 Global Survey Results. URL: <https://surl.li/okksog>

## 4. Поведінкові установки та бар'єри викривання

Результати опитування вже дали нам уявлення про портрет потенційного викривача, рівень обізнаності працівників з процедурами подання та розгляду повідомлень про корупцію, а також із правами та гарантіями захисту викривачів. Наступним кроком є аналіз того, наскільки працівники готові повідомляти про корупцію на практиці та які бар'єри можуть стримувати їх від цього.

Попри те що досвід повідомлення про корупцію мали лише **2%** опитаних, помітна частина респондентів декларує готовність діяти у майбутньому. Зокрема, **23,5%** працівників ОМС високо оцінили свою готовність повідомляти про корупцію в майбутньому. Ще **8,3%** вказали, що повідомлять у більшості випадків, **27,4%** повідомлять, якщо матимуть підтвердження фактів, **9,1%** – повідомлятимуть через безпечний канал або анонімно. Таким чином, загалом готовність повідомляти за наявності переконання у достовірності інформації та через безпечні канали або анонімно продемонстрували **68,3%** опитаних. Не готовими повідомляти про корупцію виявились **9,7%** опитаних, з яких **5,4%** зазначили, що повідомлять лише у винятковому випадку. Ще **13,3%** вказали, що їхня готовність залежатиме від того, кого саме це стосуватиметься. Решта ж **8,7%** висловили сумніви з приводу того, чи можна довіряти особам, яким повідомлятимуть про корупцію, а відтак оцінили свою готовність викривати корупцію як низьку.

Оцініть Вашу готовність повідомити про корупцію від 1 до 10



1 — Зовсім не готовий(а); я ніколи б не повідомив(ла);  
 2 — Майже не готовий(а); можливо, промовчав(ла);  
 3 — Скоріше не готовий(а); повідомив(ла) б лише у винятковому випадку;  
 4 — Низька готовність; маю сумніви, кому можна довіряти;  
 5 — Важко сказати; залежить від ситуації або від осіб, яких це стосується;  
 6 — Помірна готовність; повідомив(ла) б через безпечний канал або анонімно;

7 — Скоріше готовий(а); можу повідомити, якщо матиму підтвердження фактів;  
 8 — Висока готовність; у більшості випадків повідомив(ла) б;  
 9 — Майже повністю готовий(а); не боюся можливих наслідків;  
 10 — Повністю готовий(а); завжди повідомлю про корупцію, незалежно від обставин.

Понад половину (**51,1%**) опитаних у січні 2025 року працівників ОМС у разі виявлення корупційного правопорушення обрали б повідомлення безпосередньому керівникові, **16,3%** — антикорупційному уповноваженому та **18,1%** повідомили б до НАЗК, НАБУ, прокуратури чи поліції. Зовнішніми каналами (через журналістів або громадські організації) виявили готовність повідомити **5,5%** респондентів. Водночас **8,2%** респондентів взагалі не повідомляли б про факт корупції<sup>24</sup>.

Чи змінилась ситуація через пів року?

Порівняння з результатами поточного опитування показує, що пріоритет використання внутрішнього каналу зберігається, хоча структура вибору дещо змінюється. Найбільша кількість опитаних виявили готовність повідомити безпосередньому керівнику (**47,4%**) та керівнику органу, в якому працюють (**41,2%**). Незначне зростання простежується в готовності повідомити антикорупційному уповноваженому відповідного органу (**26,4%**) та спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції (**26,2%**). Майже удвічі меншою виявилась готовність повідомляти через зовнішні канали (**2,6%**). При цьому кількість респондентів, які взагалі не повідомляли би про корупцію, залишилась майже незмінною (**8,1%**)<sup>25</sup>.

Цікаво розподілились відповіді і на питання «**Як би Ви діяли, якщо б Вам стало відомо про корупційні дії керівництва Вашого органу? (оберіть один або декілька варіантів)**».

Стосовно керівника органу не готовою повідомляти про факт корупції виявилась вдвічі більша кількість працівників ОМС (**18,4%**), ніж коли йшлося про іншого працівника. Кількість тих, хто повідомив би антикорупційного уповноваженого та спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, розподілилась майже порівну – **48,6%** та **49%** відповідно. До журналістів або громадських організацій звернулись би **4,1%** респондентів.

Найбільш безпечним та надійним способом повідомлення про корупцію **45,7%** респондентів обрали Портал. Водночас цей результат варто інтерпретувати з урахуванням того, що Портал адмініструється НАЗК і частина працівників може сприймати його не як внутрішній канал, а як «зовнішній», і не усвідомлювати, що розгляд повідомлення здійснюватиме антикорупційний уповноважений відповідного органу.

**31,5%** опитаних вважають безпечним та надійним способом повідомлення спеціальну телефонну лінію, **24%** – електронну пошту антикорупційного уповноваженого, **20,2%** надали перевагу особистому прийому антикорупційного уповноваженого, а **14,6%** – особистому прийому керівництва. Ще **13,3%** визнали надійним та безпечним способом скриньку для повідомлень про корупцію в приміщенні органу, а **9,8%** – офіційну електронну пошту органу. Однак кожен п'ятий опитаний (**21,3%**) не визначився з відповіддю, які способи повідомлення про корупцію вони вважають безпечними та надійними, що може вказувати на брак довіри до наявних способів повідомлення або ж на недостатню обізнаність щодо порядку їх функціонування.

Можливість подання повідомлення про корупцію без зазначення авторства (анонімно) є однією з найбільших гарантій захисту викривачів, яка підвищує ймовірність прийняття особою рішення викрити факт правопорушення. Результати опитування показали, що

<sup>24</sup> URL: <https://mindev.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/spriiniattia-dobrocesnosti-v-organax-miscevogo-samovriaduvannia.pdf>

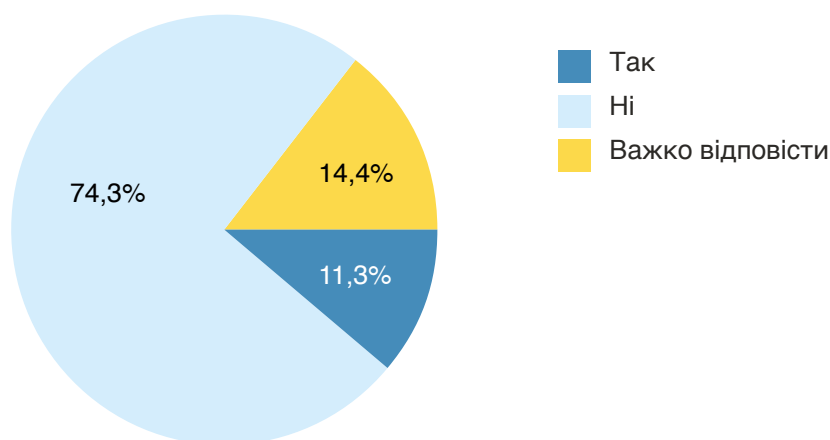
<sup>25</sup> Для порівняння, у звіті Ethisphere “2024 Ethical Culture Report: Speak Up. Closing the Gap” наведено такі дані щодо того, кому працівники повідомляють про порушення: безпосередньому керівнику – 60%, відділу кадрів (HR) – 36%, керівнику свого керівника – 21%, працівнику підрозділу етики та комплаєнсу – 14%, через гарячу лінію – 11%, через онлайн-портал – 7%, внутрішньому аудиту – 4%, раді директорів – 3%, омбудсмену – 1%.

анонімний спосіб повідомлення обрали б **62,6%** респондентів і лише **7,5%** повідомляли би про корупцію із зазначенням авторства. **1,9%** вказали, що стосовно працівників подали б повідомлення із зазначенням авторства, а щодо керівника – анонімно. Ще **28%** не визначилися з відповіддю.

Такий високий показник на користь анонімного повідомлення про корупцію пояснюється острахом працівників повідомляти про корупцію відкрито через можливий тиск з боку керівника. Скажімо, лише **46,5%** опитаних впевнені, що їхній керівник не чинитиме тиску у разі повідомлення ними про корупцію. **11,3%** переконані, що тиск буде, ще **42,3%** – не визначились з відповіддю.

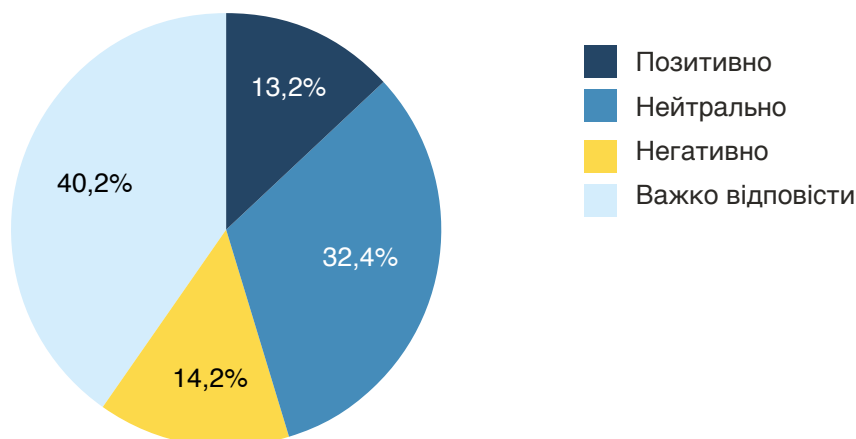
Тут варто зазначити, що з **97** респондентів, які мають досвід повідомлення про корупцію, **11,3%** підтвердили, що зазнали тиску чи переслідування з боку керівництва після такого повідомлення. Ще **14,4%** не визначились з відповіддю на це питання.

**Чи зазнали Ви тиску чи переслідування з боку керівництва після повідомлення про корупцію**



Це може пояснюватись тим, що негативні заходи впливу на викривача не завжди мають очевидний характер. Керівники можуть чинити прихований тиск, залучати інших працівників до створення токсичної атмосфери в колективі, давати додаткове навантаження викривачу порівняно з іншими працівниками, не погоджувати відпустку, участь у навчаннях, тренінгах тощо. Такі заходи не завжди можуть сприйматись викривачами як тиск, на відміну від більш очевидних: звільнення, переведення, притягнення до дисциплінарної відповідальності, позбавлення премії тощо.

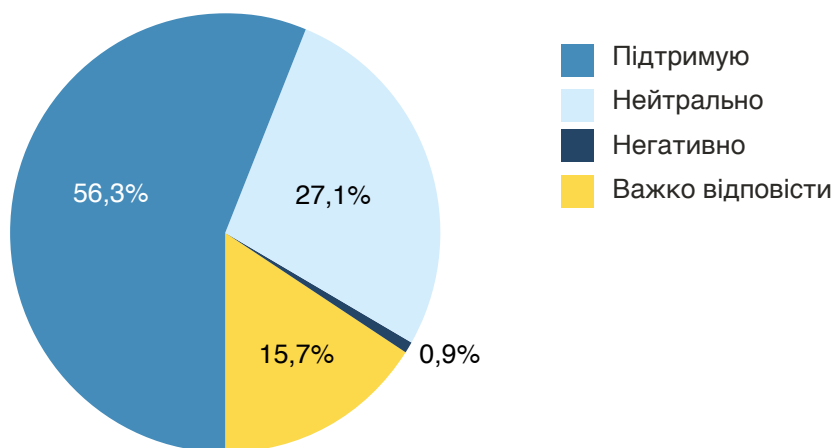
**Як, за Вашими спостереженнями, колеги ставилися до особи, яка повідомила про корупцію або інші порушення?**



Щодо ставлення колективу, то **6,5%** опитаних працівників ОМС підтвердили, що у їхньому органі траплялись випадки повідомлення про корупцію. При цьому **14,2%** відзначили негативне ставлення колег до викривача, і лише **13,2%** — позитивне. **32,4%** вказали про нейтральне ставлення і **40,2%** — не визначились з відповіддю.

Водночас, відповідаючи на запитання «**Як Ви ставитесь до людей, які повідомляють про корупцію та інші порушення на роботі?**», **56,3%** респондентів підтримали колег-викривачів, **27,1%** вказали про нейтральне ставлення, **15,7%** не визначились з відповіддю і лише **0,9%** продемонстрували негативне ставлення до колег, які викривають корупцію. Такий низький показник негативного ставлення загалом корелюється з відповідями на відкрите запитання щодо розуміння поняття викривача, де приблизно такий же відсоток респондентів використали негативні визначення цього поняття.

**Як Ви ставитесь до людей, які повідомляють про корупцію та інші порушення на роботі?**



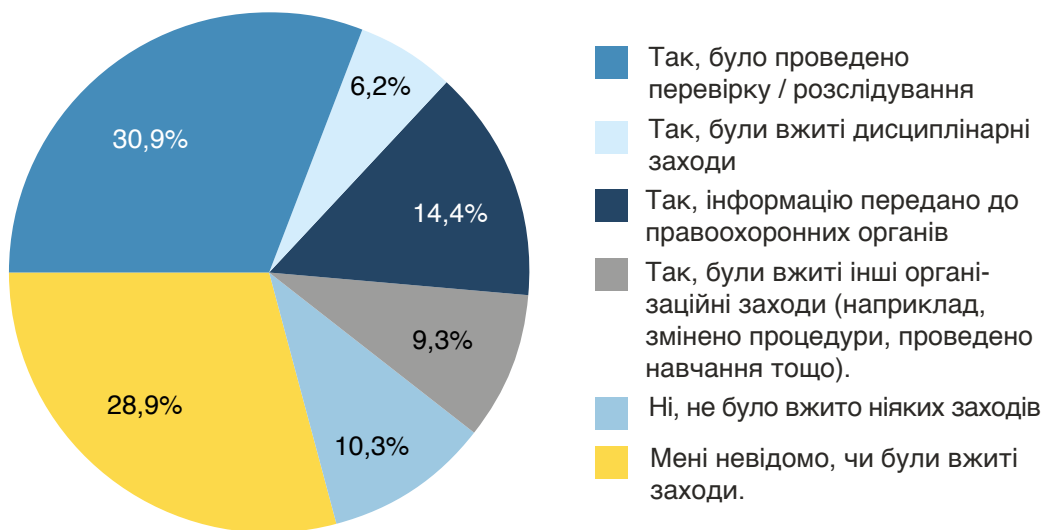
На запитання про порушення прав викривачів у їхньому ОМС **4,1%** респондентів відповіли ствердно, зазначивши про такі негативні заходи впливу:

- звільнення з роботи — **7,7%**
- догана або інше дисциплінарне стягнення — **15,4%**
- позбавлення премії — **23,1%**
- погрози — **23,1%**
- розголошення інформації про викривача — **38,5%**.

Окрім ризику тиску, на готовність повідомляти впливає й уявлення працівників про результативність реагування на повідомлення. Тому респондентам, які вже мали досвід повідомлення, було поставлено окреме запитання про те, чи були вжиті будь-які заходи у відповідь на їхнє повідомлення.

Результативність реагування на повідомлення про корупцію серед респондентів, які вже повідомляли, відображено на діаграмі нижче.

**Чи були вжиті якісь заходи у відповідь на Ваше повідомлення?**

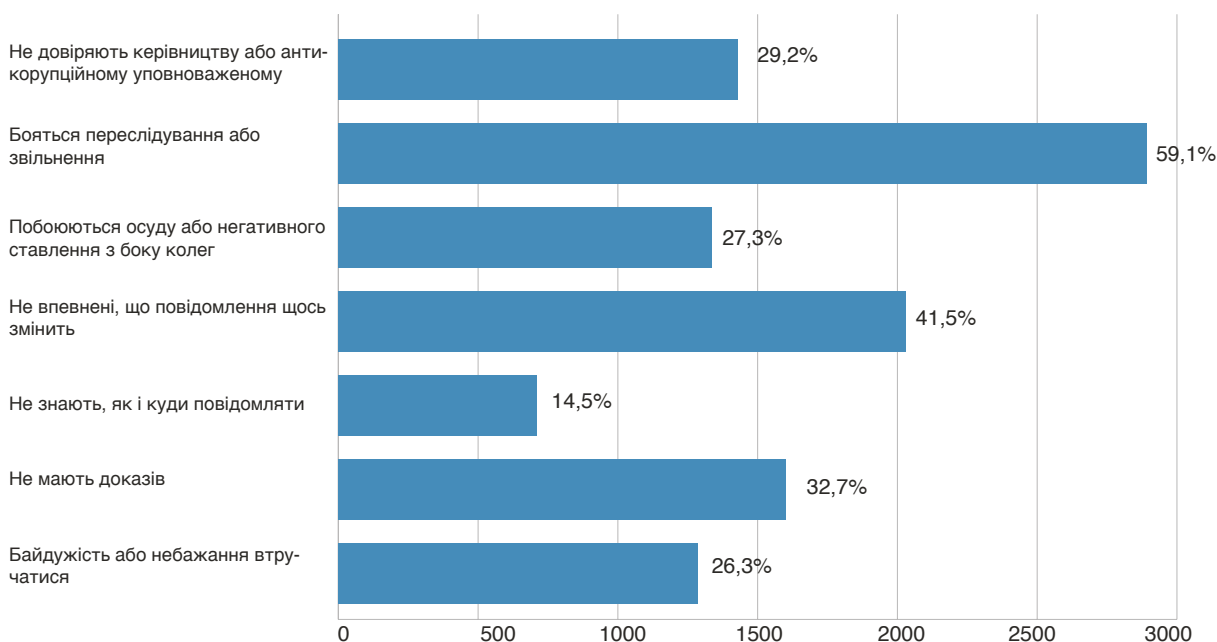


Як свідчать відповіді, у більшості випадків респонденти фіксують наявність певного реагування, однак помітною є частка відповідей, у яких або не було вжито жодних заходів (10,3%), або працівникам невідомо, чи вживалися такі заходи (28,9%). Така невизначеність щодо наслідків повідомлення є чутливим сигналом для системи викривання: вона може підсилювати уявлення, що повідомлення не матиме практичного ефекту, і безпосередньо корелює з бар'єром невпевненості в результативності реагування.

**Бар'єри, які стримують повідомлення**

З огляду на відповіді щодо результативності реагування, респондентам також було запропоновано визначити, що, на їхню думку, найчастіше заважає працівникам повідомляти про корупцію або інші порушення.

**Як Ви думаєте, що може заважати людям повідомляти про корупцію або інші порушення?**



**59,1%** опитаних серед основних бар'єрів для викривання визначили страх переслідування або звільнення, **41,5%** – невпевненість, що повідомлення щось змінить, **32,7%** – відсутність доказів, **29,2%** – брак довіри до керівництва або антикорупційного уповноваженого, **27,3%** – побоювання осуду або негативного ставлення з боку колег, **26,3%** – байдужість або небажання втручатись, **14,5%** – незнання як і куди повідомляти<sup>26</sup>.

Відповіді респондентів свідчать, що ключові бар'єри для викривання мають не стільки інформаційний, скільки ризиковий і довірчий характер. Домінують страх переслідування або втрати роботи, а також сумніви в результативності повідомлення – тобто переконання, що звернення «нічого не змінить». Додатково готовність повідомляти стримують дефіцит доказів, низький рівень довіри до керівництва або антикорупційного уповноваженого та соціальний тиск у колективі (побоювання осуду, конфліктів, негативного ставлення).

З огляду на це, першочергову увагу доцільно зосередити на трьох напрямках. По-перше, на зниженні страху негативних наслідків шляхом забезпечення конфіденційності, чітких правил нерозголошення та наявності визначеного алгоритму реагування на випадки переслідування. По-друге, на підвищенні довіри до дієвості механізму через прозорі процедури, визначені строки, документування етапів розгляду та регулярну комунікацію про результати опрацювання повідомлень у межах допустимого. По-третє, на зменшенні організаційних і інформаційних бар'єрів для подання повідомлення через прості інструкції, короткі пам'ятки та доступну консультативну підтримку. Це створює передумови для того, щоб канали повідомлення працювали не формально, а як реальний інструмент раннього попередження порушень.

### Потреби працівників для підвищення довіри до системи викривання

Останній блок опитувальника був присвячений визначенню потреб працівників ОМС, зокрема для підвищення довіри до системи викривання. Так, **60%** респондентів відповіли, що для підвищення ефективності, доступності та безпеки системи викривання необхідно забезпечити анонімність та конфіденційність повідомлень, **46,3%** – гарантувати захист викривачів від переслідувань та негативних заходів впливу, **31,5%** – підвищити поінформованість працівників про права викривачів та канали повідомлення, **27,6%** – створити зручніші канали повідомлення про корупцію, **24,6%** – надати можливість консультуватись перед поданням повідомлення, **17,6%** – збільшити рівень довіри до керівництва та уповноважених осіб, **14,4%** – підвищити рівень професійної підготовки осіб, які розглядають повідомлення.

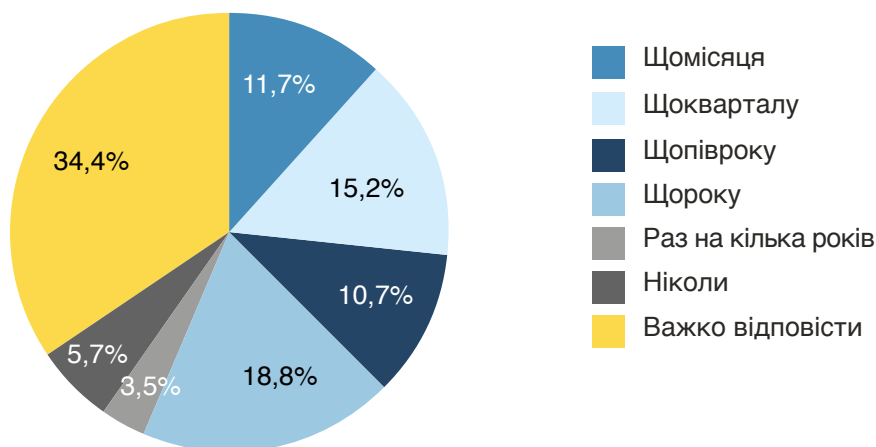
Відповідаючи на запитання «**Що могло б підвищити Вашу готовність повідомляти про корупцію?**», **58,8%** респондентів зазначили гарантії анонімності, **38,3%** – приклади успішних історій викривачів, **33,4%** – розуміння механізмів розгляду повідомлень та наявність зворотного зв'язку, **18,7%** – довіру до керівництва, **15,5%** – підтримку колег, **12,2%** – фінансове заохочення.

Отже, опитування показало, що попри значне зростання протягом останніх пів року показників обізнаності працівників ОМС щодо механізмів подання та розгляду повідомлень, прав та гарантій захисту викривачів, значна частина респондентів продемонструвала брак відповідних знань.

<sup>26</sup> Для порівняння, у звіті *Ethisphere* "2024 Ethical Culture Report: Speak Up. Closing the Gap" серед найпоширеніших причин, через які працівники не повідомляли про порушення, респонденти називали: страх помсти (48%), невіру в реакцію на повідомлення (48%), відсутність можливості повідомити анонімно (34%), а також ситуації, коли порушник обіймає керівну посаду (34%). Додатково згадували ризик для репутації (25%), сумніви щодо достатньої "серйозності" порушення (19%), незнання, до кого звертатися (14%), і страх, що повідомлення зашкодить команді (13%).

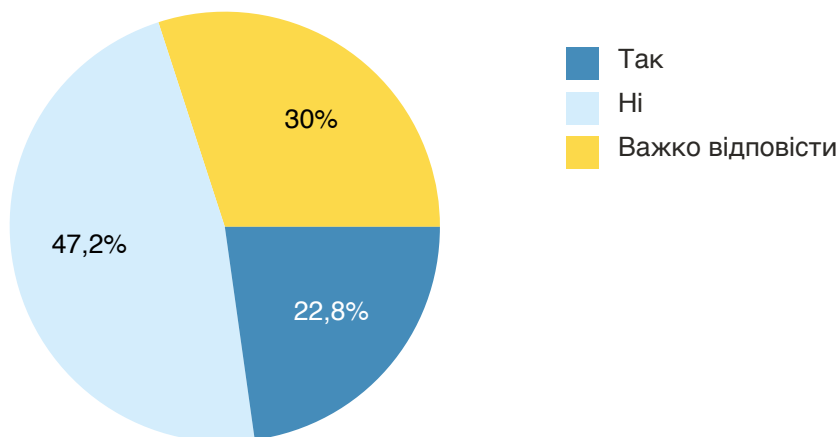
Це пояснюється також і відповіддю на питання щодо частоти навчань з питань викривання в ОМС.

**Як часто у Вашому органі проводяться навчання або інформування з питань викривання (запобігання корупції, захисту викривачів)?**



Отримані результати свідчать не так про відсутність інтересу до тематики викривання, як про низький запит на додаткові знання в умовах обмеженої поінформованості та перевантаження працівників. Майже половина респондентів зазначили, що не відчують потреби у додаткових знаннях, водночас майже третина не змогли визначитися з відповіддю.

**Чи є у Вас потреба у додаткових знаннях з тематики викривання?**



Це може вказувати на те, що значна частина працівників не усвідомлює практичної ролі системи викривання у своїй повсякденній діяльності або не пов'язує наявні ризики з потребою в додатковому навчанні.

На питання про те, у якому форматі було би зручно отримувати інформацію про права викривачів, отримано результати, що найбільш зручними форматами респонденти вважають тренінги або семінари (31,7%), інфографіку або короткі візуальні матеріали (30,9%), буклети та пам'ятки (30,5%), а також онлайн-курси (23,8%). Отримані дані свідчать про запит на практичні, доступні та візуально зрозумілі формати, які не потребують значних часових витрат і можуть бути інтегровані у щоденну роботу працівників ОМС. Це підтверджує доцільність поєднання коротких інформаційних матеріалів із прикладними навчальними заходами.

### Узагальнення результатів опитування

Результати опитування 4885 працівників ОМС виявили змішані тенденції, що одночасно демонструють прогрес у формуванні культури викривання та наявність суттєвих прогалин, які ускладнюють ефективність роботи системи викривання в ОМС.

Працівники ОМС загалом високо оцінюють добросовісність своїх органів та рівень довіри до керівництва, що є важливою передумовою для розвитку культури *speak up*. Водночас частина респондентів не здатна однозначно оцінити поширеність корупції чи ефективність реагування керівництва, що може свідчити про недостатню прозорість внутрішніх процесів та нерозуміння механізмів реагування.

Опитування виявило істотні успіхи в підвищенні обізнаності в питанні викривання. Більшість працівників знають, які дії є корупційними, знайомі з поняттям «викривач» та усвідомлюють можливість подання повідомлення анонімно. Порівняно з попереднім опитуванням (січень 2025 року), значно зросла поінформованість щодо прав викривачів. Проте майже половина працівників усе ще не знає своїх прав у разі викриття, а нерозуміння процедур подання та строків розгляду повідомлень лишається суттєвою перешкодою для потенційних викривачів.

Наявними є значні прогалини в знанні внутрішніх каналів повідомлення. Майже **20%** не знають, як повідомити про корупцію саме у власному органі, а частина заявляє про відсутність таких каналів.

Хоча декларована готовність повідомляти та підтримка викривачів є високою, реальний досвід викривання мають лише **2%** опитаних працівників. Серед ключових бар'єрів домінують страх наслідків, сумніви щодо ефективності реагування та недовіра до механізмів захисту.

Дані дослідження демонструють позитивний рух у розвитку культури викривання, але водночас підтверджують необхідність подальшої системної роботи ОМС над підвищенням прозорості та доступності внутрішніх каналів повідомлення, зміцненням гарантій захисту викривачів та цілеспрямованими комунікаціями щодо їхньої ролі у розбудові добробуту громад.

# ПРОБЛЕМИ ТА ВИКЛИКИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ВИКРИВАННЯ В ОМС

## 1. Нерівномірний розвиток системи викривання та обмежена спроможність громад

Аналіз показав, що механізми викривання в ОМС розвинуті нерівномірно: суттєві відмінності спостерігаються як між регіонами, так і між типами громад. У багатьох селищних і сільських радах бракує базових елементів системи викривання: не визначено відповідальних осіб, відсутні внутрішні канали, а також внутрішні документи, які встановлюють порядок прийняття та розгляду повідомлень, механізми заохочення викривання і формування культури повідомлення.

## 2. Якість внутрішніх документів і потреба в оновленні

Вибірковий аналіз порядків розгляду повідомлень про корупцію обласних, міських і частини селищних рад зафіксував, що навіть за наявності документів вони не завжди є актуальними та якісно оформленими. Зокрема, трапляються посилання на норми Закону України «Про запобігання корупції», що втратили чинність, нечітко визначені строки розгляду повідомлень про корупцію, відсутні спеціальні процедури для ситуацій, коли повідомлення стосується керівництва органу або антикорупційного уповноваженого, неповно описані етапи роботи з повідомленнями про корупцію. У сукупності це робить процедури менш зрозумілими для працівників і може негативно впливати на дотримання прав викривачів.

## 3. Підключення до Єдиного порталу повідомлень викривачів: низьке охоплення та відмінності між громадами

Аналіз підключення громад до Єдиного порталу повідомлень викривачів показав, що доступ до захищеного внутрішнього каналу забезпечено далеко не всюди. Станом на момент аналізу до Порталу підключено **257 громад**, що становить близько **17,5%** від загальної кількості громад в Україні. Рівень підключення суттєво різниться залежно від типу громади та регіону, при цьому найнижчі показники спостерігаються серед селищних і сільських рад.

## 4. Портал як інструмент потребує організаційного забезпечення

Встановлено, що підключення до Порталу як технічний крок не завжди супроводжується організаційними рішеннями, необхідними для практичного функціонування механізму. Для його реальної роботи необхідно визначити відповідальних за прийняття, реєстрацію та розгляд повідомлень про корупцію, затвердити внутрішні правила опрацювання, а також забезпечити можливість надати працівникам консультацію щодо подання повідомлення про корупцію. За відсутності цих елементів Портал може залишатися технічно доступним, але фактично не виконувати функцію дієвого внутрішнього каналу.

## 5. Обмежені можливості антикорупційних уповноважених захистити викривачів

За результатами інтерв'ю з антикорупційними уповноваженими встановлено, що в окремих громадах їхні можливості забезпечувати захист викривачів і реагувати на можливі випадки тиску є обмеженими. Це пов'язано з організаційним підпорядкуванням керівництву ОМС та відсутністю достатніх інструментів дій у ситуаціях, коли потенційне переслідування може бути ініційоване керівництвом або іншими впливовими посадовими особами.

## 6. Вплив воєнного стану на управлінські процеси в громадах

Повномасштабна війна додатково ускладнила розвиток системи викривання в громадах. Тимчасова окупація, активні бойові дії, релокація органів влади, кадрові втрати, а також виконання частини повноважень рад та/або їх виконавчих органів військовими або військово-цивільними адміністраціями впливають на сталість управлінських процесів і знижують пріоритетність розвитку антикорупційної інфраструктури в умовах кризового управління.

## 7. Реальний досвід повідомлення про корупцію серед працівників ОМС залишається поодиноким

За результатами опитування лише **2%** респондентів зазначили, що особисто повідомляли про корупцію у своєму органі. Отримані відповіді дають підстави стверджувати, що переважна більшість працівників оцінює готовність до викривання теоретично, не маючи власного практичного досвіду використання каналів повідомлення.

## 8. Готовність повідомляти про корупцію має переважно умовний характер і прив'язана до відчуття безпеки

Опитування засвідчило, що **68,3%** респондентів готові повідомляти за наявності підтверджених фактів та/або через безпечні канали чи анонімно. Дослідження показало, що **9,7%** опитаних не готові повідомляти. Ще **13,3%** пов'язують власну готовність із тим, кого саме стосується повідомлення про корупцію, що вказує на вплив статусу або посади можливого порушника на рішення про повідомлення.

## 9. Анонімність є ключовою умовою сприйняття безпеки повідомлення

Результати опитування свідчать, що **62,6%** опитаних обрали б анонімне повідомлення, тоді як лише **7,5%** готові повідомляти із зазначенням авторства. Разом з тим **28%** не змогли визначитися з відповіддю, що може вказувати на невпевненість у безпеці доступних способів повідомлення про корупцію або нерозуміння порядку їх функціонування.

## 10. Очікування можливого тиску з боку керівництва залишається суттєвим стримувальним чинником.

Опитування продемонструвало, що лише **46,5%** респондентів впевнені, що керівник не чинитиме тиску у разі повідомлення про корупцію. При цьому **11,3%** переконані, що тиск буде, а **42,3%** не визначилися. Висока частка невизначених відповідей свідчить про сприйняття реакції керівництва як непередбачуваної, що саме по собі знижує готовність до викривання.

### 11. Позитивна оцінка доброчесності органу поєднується з невизначеністю щодо поширеності корупційних практик

За відповідями респондентів **65,2%** вважають, що корупція в їхньому органі не поширена або скоріше не поширена. При цьому **29,8%** не змогли відповісти, чи поширені корупційні практики у їхньому ОМС. Водночас **85,2%** оцінюють орган, у якому працюють, як доброчесний, відкритий і прозорий, що формує загалом сприятливе тло для розвитку практик доброчесності, але не виключає наявності поодиноких порушень.

### 12. Орієнтація на зовнішніх адресатів (регулярні канали) при слабкому знанні внутрішніх каналів

Опитування засвідчило, що як можливих адресатів повідомлення **78%** обирали спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, а **71,9%** – керівника або антикорупційного уповноваженого у своєму органі. Водночас при відповіді про канали у власному ОМС **19,6%** не змогли відповісти, а **3%** зазначили, що таких каналів немає. Це свідчить про прогалини у внутрішній комунікації та інформуванні персоналу щодо способів подання повідомлення.

### 13. Обізнаність про Портал як інструмент повідомлення залишається недостатньою, попри позитивну динаміку

Результати опитування показали, що про можливість повідомлення через Портал знають **60%** працівників ОМС. Водночас простежується позитивна динаміка порівняно із січнем 2025 року, коли обізнаність про Портал становила **45,8%**.

### 14. Загальне ставлення до викривачів переважно позитивне, але реакція колективу в конкретних випадках менш визначена

За відповідями респондентів на рівні загального ставлення **56,3%** підтримують людей, які повідомляють про корупцію та інші порушення на роботі, **27,1%** висловили нейтральне ставлення, **15,7%** не визначилися. Водночас оцінка реакції колективу у конкретних випадках викривання є менш однозначною, що може впливати на готовність працівників діяти.

### 15. Основні бар'єри до повідомлення про корупцію пов'язані зі страхом наслідків і сумнівом у результативності повідомлення

Опитування засвідчило, що **59,1%** респондентів серед основних бар'єрів назвали страх переслідування або звільнення, **41,5%** вказали невпевненість, що повідомлення щось змінить, **32,7%** – відсутність доказів, **29,2%** – брак довіри до керівництва або антикорупційного уповноваженого. Додатковими стримувальними чинниками є побоювання осуду з боку колег (**27,3%**) та байдужість або небажання втручатися (**26,3%**), натомість **14,5%** прямо вказали на незнання, як і куди повідомляти.

# РЕКОМЕНДАЦІЇ

## Для НАЗК

### 1. Усунення прогалин у забезпеченні функціонування системи викривання в ОМС

1.1. Ініціювати внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції», зокрема:

- до ч. 1 ст. 13-1 Закону – шляхом доповнення нормою щодо обов'язкового визначення уповноваженої особи з питань запобігання та виявлення корупції у селищних та сільських радах, а також комунальних підприємствах, установах та організаціях зі середньообліковою чисельністю працівників понад 50 осіб.

Це дозволить усунути розрив між наявністю передбачених Законом обов'язків і відсутністю суб'єкта, відповідального за їх виконання, що є однією з основних причин нефункціонування системи викривання в малих громадах;

- до ч. 1 ст. 53-1 Закону – шляхом виключення з переліку суб'єктів, зобов'язаних забезпечувати функціонування внутрішніх каналів повідомлення, структурних підрозділів виконавчих комітетів рад зі статусом юридичних осіб, а також комунальних підприємств, установ і організацій зі середньообліковою чисельністю працівників менше 50 осіб. При цьому доцільно прямо визначити, що внутрішніми каналами повідомлення для працівників таких суб'єктів є канали відповідного органу місцевого самоврядування, до складу або сфери управління якого вони належать<sup>27</sup>.

Це дасть можливість уніфікувати підхід до організації каналів повідомлення, уникнути дублювання каналів і процедур у підпорядкованих структурах, а також зосередити відповідальність за прийняття та розгляд повідомлень на рівні органу місцевого самоврядування;

- ч. 4 ст. 53-1 Закону – шляхом розширення обов'язкових вимог до визначених у ній організацій, зокрема через закріплення обов'язку визначати внутрішні процедури прийняття та розгляду повідомлень про корупцію, їх перевірки та належного реагування та забезпечувати дотримання прав та гарантій захисту викривачів (за винятком структурних підрозділів виконавчих комітетів рад, а також комунальних підприємств, установ та організацій зі середньообліковою чисельністю працівників понад 50 осіб, про це буде зазначено в ч. 1 ст. 53-1 Закону).

<sup>27</sup> Ця норма відповідає визначенню внутрішніх каналів повідомлення, передбаченому ст. 1 Закону. Водночас вона узгоджується з підходом, закріпленим у ст. 8 Директиви ЄС 2019/1937, який передбачає пропорційні вимоги до створення внутрішніх каналів залежно від кількості працівників та/або чисельності населення муніципалітету. Зокрема, муніципалітети з населенням менше 10 000 мешканців або інші суб'єкти господарювання державного сектору з кількістю працівників менше 50 осіб можуть бути звільнені від обов'язку створення окремих внутрішніх каналів повідомлення. Крім того, Директива допускає можливість створення спільних внутрішніх каналів для кількох муніципалітетів або їх адміністрування спільними муніципальними органами влади.

Це сприятиме тому, що наявність внутрішніх каналів повідомлення супроводжуватиметься визначеними внутрішніми процедурами (прийняття, реєстрація, перевірка, реагування, строки та відповідальні особи), що безпосередньо впливатиме на передбачуваність та зрозумілість процесу, а також рівень довіри працівників до механізму повідомлення.

## 1.2. Розробити роз'яснення щодо функціонування системи викривання в ОМС

Доцільно підготувати роз'яснення, у якому в доступній та структурованій формі буде узагальнено всі вимоги Закону щодо системи викривання в ОМС, з акцентом на ролі уповноважених осіб, внутрішніх каналів повідомлення, процедурах розгляду повідомлень та гарантіях захисту викривачів. Це зменшить різне трактування норм Закону на місцях та спростить їх практичне застосування, особливо для громад із обмеженою інституційною спроможністю.

## 2. Запровадження диференційованого підходу до побудови системи викривання в ОМС<sup>28</sup>

2.1. Розробити методичні рекомендації (настанову / настільну книгу), які міститимуть рекомендовані моделі системи викривання залежно від кількості працівників органу місцевого самоврядування або кількості жителів громади. Такий підхід відповідає логіці Директиви ЄС 2019/1937 та практиці інших країн, де вимоги до системи викривання є пропорційними організаційним можливостям суб'єктів.

2.2. Визначити базову модель системи викривання для малих громад.

До прикладу у межах базової моделі (для селищних та сільських громад, які мають обмежені ресурси) доцільно рекомендувати:

- визначення з числа працівників ради відповідальної особи за прийняття та розгляд повідомлень<sup>29</sup>;
- забезпечення функціонування захищених внутрішніх каналів повідомлення, зокрема Єдиного порталу повідомлень викривачів та спеціальної телефонної лінії<sup>30</sup>;
- затвердження типової внутрішньої політики щодо роботи з повідомленнями та формування культури викривання;
- проведення навчання, інформування та консультування працівників щодо порядку повідомлення про корупцію та гарантій захисту викривачів.

Така модель дозволяє забезпечити мінімально необхідний рівень функціонування системи викривання навіть за обмежених ресурсів і запобігає її суто формальному існуванню.

## 3. Посилення методичної підтримки ОМС щодо стандартів процедур і внутрішніх документів

Доцільно продовжити розробку та регулярну актуалізацію методичних матеріалів (шаблонів, зразків) для ОМС з акцентом на практичні, найбільш чутливі ситуації, з якими стикаються громади. Йдеться, зокрема, про порядок дій у разі надходження

<sup>28</sup> Можливе як до внесення змін до Закону, так і одночасно з ними.

<sup>29</sup> Наявність визначеної відповідальної посади в ОМС заздалегідь формує інституційну основу для імплементації Директиви ЄС 2019/1937, оскільки забезпечує сталість функцій, відповідальність і готовність організації швидко адаптувати внутрішні процедури до нових вимог.

<sup>30</sup> Внутрішні канали, які є обов'язковими для всіх ОМС.

повідомлень щодо керівництва органу, роботу з анонімними повідомленнями, межі допустимого розкриття інформації, коректну взаємодію з Єдиним порталом повідомлень викривачів, а також документування ключових етапів розгляду повідомлень.

#### 4. Розвиток навчання для ОМС з урахуванням ролей і функцій у системі викривання

Рекомендується розробляти та впроваджувати диференційовані навчальні програми для різних категорій працівників ОМС (керівництва, антикорупційних уповноважених або відповідальних осіб, працівників, залучених до прийняття, реєстрації та розгляду повідомлення, а також всіх працівників).

Доцільно реалізовувати такі програми у співпраці з Національним агентством України з питань державної служби, центрами підвищення кваліфікації, закладами вищої освіти та іншими освітніми провайдерами. Це сприятиме формуванню спільного розуміння ролей у системі викривання та підвищенню практичної готовності ОМС працювати з повідомленнями про корупцію.

#### 5. Інформаційно-просвітницька підтримка з урахуванням результатів дослідження

Доцільно під час планування та реалізації інформаційних і просвітницьких заходів у сфері викривання в ОМС враховувати результати цього дослідження, зокрема узагальнений портрет (профіль) потенційного викривача та виявлені комунікаційні прогалини.

Такий підхід може підвищити релевантність інформаційних матеріалів і внутрішніх комунікацій, зробити їх більш зрозумілими для різних груп працівників та, відповідно, сприяти зростанню довіри до системи викривання і готовності користуватися її інструментами.

## Для органів місцевого самоврядування

### 1. Посилення інституційної спроможності та персональної відповідальності

1.1. Призначити антикорупційного уповноваженого або визначити відповідальну особу за виконання функцій із запобігання та виявлення корупції, із закріпленням завдань у посадових документах та внутрішніх актах.

1.2. Встановити повноваження, підзвітність і доступ до ресурсів антикорупційного уповноваженого / відповідальної особи на основі Типового положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції, затвердженого наказом НАЗК від 27.05.2021 № 277/21, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 14.07.2021 за № 914/36536. У посадовій інструкції доцільно передбачити, зокрема, його роль у роботі з каналами та повідомленнями про корупцію, право отримувати необхідну інформацію / доступ до документів у межах компетенції, консультування та інформування працівників, участь у підготовці та оновленні внутрішніх політик.

### 2. Розроблення або удосконалення внутрішніх політик і процедур

2.1. Переглянути та оновити локальні акти щодо роботи з повідомленнями про корупцію (антикорупційні програми, порядки / процедури, положення про механізми заохочення та формування культури повідомлення, етичні кодекси) відповідно до чинної редакції Закону та практики роботи з Порталом.

2.2. Використати примірну внутрішню політику, розроблену експертами, як основу для побудови узгодженої процедури роботи з повідомленнями про корупцію та формування культури викривання в раді. Це дозволить забезпечити єдину логіку процедур і зменшити ризик суперечностей між документами.

2.3. Забезпечити зрозумілість і доступність внутрішніх політик / процедур щодо роботи з повідомленнями: викласти їх простою, недвозначною мовою (з визначеннями ключових термінів) та розмістити в легкодоступних для працівників місцях (внутрішній сайт, дошки оголошень) із посиланнями на канали повідомлення.

### 3. Упорядкування роботи внутрішніх каналів та забезпечення їх доступності

3.1. Забезпечити наявність захищених каналів повідомлення про корупцію шляхом підключення ОМС до Єдиного порталу повідомлень викривачів (за потреби) та забезпечення функціонування спеціальної телефонної лінії, а також інших способів здійснення повідомлення, які відповідають вимогам конфіденційності.

3.2. Впорядкувати роботу внутрішніх каналів повідомлення. ОМС доцільно чітко визначити порядок прийняття та реєстрації повідомлень про корупцію, взаємодії між структурними підрозділами, коло осіб, які мають доступ до інформації, а також правила нерозголошення даних викривача.

3.3. Забезпечити належне інформування про канали повідомлення для працівників та інших потенційних викривачів. Інформація про внутрішні канали повідомлення має бути легко доступною та зрозумілою для працівників і інших потенційних викривачів. Рекомендується розміщувати її на офіційному вебсайті ОМС, зокрема у блоці, присвяченому запобіганню корупції, із зазначенням активного посилання на Єдиний портал повідомлень викривачів, контактів антикорупційного уповноваженого або відповідальної особи та короткого пояснення порядку повідомлення. За відсутності вебсайту доцільно використовувати регулярні внутрішні розсилки або інші доступні канали комунікації з працівниками.

### 4. Захист викривачів і реагування на звернення викривача про можливе переслідування

4.1. Забезпечити дотримання конфіденційності та обмеження доступу до інформації. ОМС слід забезпечити, щоб усі особи, залучені до роботи з повідомленнями про корупцію, були належним чином ознайомлені з обов'язком нерозголошення інформації та правилами збереження конфіденційності або анонімності викривача у випадках, коли вона застосовується. Дотримання цих вимог є базовою передумовою безпечного функціонування системи викривання.

4.2. Визначити порядок реагування на звернення викривача про можливе переслідування. Доцільно заздалегідь встановити внутрішній алгоритм дій у разі надходження звернень про тиск або переслідування викривача. Такий порядок має передбачати фіксацію відповідних фактів, їх первинну оцінку, документування управлінських рішень, а також взаємодію з компетентними органами в межах повноважень. Комунікація з викривачем при цьому повинна здійснюватися обережно і лише у дозволених законодавством межах.

4.3. Забезпечити інформування про зовнішні механізми захисту. Працівники ОМС мають бути поінформовані про можливість звернення до НАЗК та використання інших передбачених законодавством механізмів зовнішнього захисту у випадках, коли внутрішні інструменти не забезпечують належного реагування.

## 5. Навчання, інформування та практичні матеріали

5.1. Запровадити регулярні інформаційні заходи. ОМС доцільно систематично проводити навчальні та інформаційні заходи, спрямовані на пояснення прав викривачів, гарантій їх захисту, доступних каналів повідомлення, процедур і строків розгляду повідомлень, а також особливостей використання Порталу.

5.2. Використовувати практичні формати комунікації. Ефективність інформування підвищується за умови використання простих і прикладних форматів, зокрема пам'яток, чеклістів, коротких інструкцій і прикладів типових ситуацій. Окремо варто передбачити демонстрацію функціоналу Порталу у формі презентацій, відеоматеріалів або покрокових пояснень.

5.3. Інтегрувати тему викривання в процес адаптації нових працівників. Новоприйнятим працівникам потрібно надавати базову інформацію про наявні канали повідомлення, правила конфіденційності, контакти антикорупційного уповноваженого або відповідальної особи, а також короткий алгоритм дій у разі виявлення можливих порушень.

## 6. Формування культури доброчесності та підтримка викривання

6.1. Забезпечити послідовну позицію керівництва щодо підтримки повідомлення про корупцію. Керівництву ОМС доцільно демонструвати чітке розуміння ролі викривача як інструменту запобігання корупції і захисту інтересів громади, а також публічно підтверджувати підтримку викривачів.

6.2. Налагодити регулярну комунікацію про роботу системи викривання.

У межах допустимого слід поширювати узагальнену інформацію про функціонування системи викривання без розкриття персональних даних, зокрема щодо наявних каналів, базових правил і загальних підходів до реагування на повідомлення про корупцію.

6.3. Надати чіткі роз'яснення щодо анонімності та конфіденційності.

Працівникам необхідно зрозуміло пояснювати, у яких випадках і яким чином забезпечується анонімність або конфіденційність, а також які дії щодо встановлення особи викривача є неприпустимими.

## Додаток

**Примірний порядок роботи  
з повідомленнями про  
можливі факти корупційних  
або пов'язаних із корупцією  
правопорушень та формування  
культури викривання**



# Порядок роботи з повідомленнями про можливі факти корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень та формування культури викривання

## I. Загальні положення

1. Цей Порядок визначає засади функціонування системи викривання \_\_\_\_\_ ради (далі – Рада), її виконавчих органів, порядок прийняття, реєстрації та попереднього розгляду повідомлень про можливі факти корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, інших порушень вимог Закону України «Про запобігання корупції» (далі – Закон), а також механізми заохочення викривачів і формування культури викривання.

Дія цього Порядку поширюється на всіх посадових осіб та працівників апарату / виконавчого комітету Ради, депутатів Ради, осіб, які працюють за договорами, а також працівників комунальних підприємств, що належать до сфери управління Ради.

2. У цьому Порядку терміни вживаються в таких значеннях:

– викривач – фізична особа, яка, маючи переконання у достовірності інформації, повідомила про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону, вчинених іншою особою, якщо така інформація стала їй відома у зв'язку з її трудовою, професійною, господарською, громадською, науковою діяльністю, проходженням нею служби чи навчання або участю у процедурах, обов'язкових для початку такої діяльності чи служби в Раді.

Викривачами в Раді можуть бути, наприклад:

- 1) сільський / селищний / міський голова (далі – Голова);
- 2) депутати Ради;
- 3) посадові особи апарату / виконавчого комітету Ради;
- 4) технічні працівники та обслуговуючий персонал апарату / виконавчого комітету Ради;
- 5) особи, які проходять конкурс, випробування або стажування при прийнятті на службу в Раді;
- 6) особи, які виконують роботу або надають послуги Раді на підставі договорів;
- 7) працівники комунальних підприємств, що належать до сфери управління Ради;

– повідомлення про корупцію – повідомлення, яке містить інформацію про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону, вчинених Головою, посадовою особою апарату / виконавчого комітету Ради, депутатом Ради або працівником комунального підприємства, що належить до сфери управління Ради;

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

– уповноважена особа (підрозділ) – уповноважена особа (уповноважений підрозділ) з питань запобігання та виявлення корупції або особа, на яку покладено виконання її повноважень.

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

3. Викривач самостійно обирає, які канали використовувати для повідомлення про корупцію: внутрішні, регулярні або зовнішні.

4. Внутрішніми каналами Ради є:

- Єдиний портал повідомлень викривачів (далі – Портал) – <https://whistleblowers.nazk.gov.ua/>;
- спеціальна телефонна лінія – (xxx) xxx xx xx.

5. Викривач може використати інші способи здійснення повідомлення про корупцію:

- особистий прийом Головою, його заступником, керівником уповноваженого підрозділу (уповноваженою особою);
- повідомлення про корупцію на поштову адресу Ради – xxxxxxxx;
- повідомлення про корупцію на електронну адресу Ради – xxxxxxxx;
- повідомлення про корупцію на електронну пошту уповноваженої особи – xxxxxxxx.

6. Гіперпосилання на Портал, інформація про спеціальну телефонну лінію та інші способи подання повідомлення про корупцію розміщуються на офіційному вебсайті Ради в окремому та легкодоступному для перегляду розділі.

7. У разі використання викривачами та іншими особами внутрішніх каналів або інших способів здійснення повідомлення про корупцію їм гарантується дотримання умов конфіденційності та анонімності.

8. Викривач має право повідомляти про корупцію без зазначення відомостей про себе (анонімно).

9. Інформація, наведена у повідомленні про корупцію, повинна містити фактичні дані, що вказують на можливе вчинення Головою, посадовою особою апарату / виконавчого комітету Ради, депутатом Ради, працівником комунального підприємства, що належить до сфери управління Ради, корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, іншого порушення Закону, які можуть бути перевірені.

## **II. Прийняття, внесення до Порталу та реєстрація повідомлень про корупцію**

1. Повідомлення про корупцію, подані викривачем через публічну частину Порталу, автоматично надходять до електронних кабінетів авторизованих користувачів відповідно до функціоналу Порталу.

2. Повідомлення про корупцію, отримані спеціальною телефонною лінією або під час особистого прийому, приймаються уповноваженою особою (іншим визначеним працівником апарату / виконавчого комітету Ради – якщо інформація стосується уповноваженої особи) та оформляються шляхом заповнення форми реєстрації повідомлення про корупцію (Додаток 1).

3. Уповноважена особа (або визначений працівник апарату / виконавчого комітету Ради) вносить до Порталу через електронний кабінет повідомлення про корупцію, яке надійшло спеціальною телефонною лінією або іншим способом здійснення повідомлення про корупцію.

Строк внесення – не пізніше наступного робочого дня з дати отримання Радою.

4. У разі використання особою зовнішніх каналів здійснення повідомлення про корупцію уповноважена особа вносить інформацію до Порталу, якщо до повноважень Ради належить здійснення розгляду чи розслідування фактів, викладених у такому повідомленні.

Строк внесення – не пізніше наступного робочого дня з моменту його виявлення.

5. Повідомлення про корупцію, матеріали попереднього розгляду та вихідні листи за результатами їх розгляду підлягають реєстрації в системі електронного документообігу Ради (далі – СЕД).

6. Реєстрацію повідомлень про корупцію у СЕД здійснює відділ діловодства (документообігу) Ради в день їх надходження, а повідомлень, отриманих у неробочий день або поза робочим часом, – наступного робочого дня.

Під час реєстрації повідомлення про корупцію працівник відділу діловодства (документообігу) Ради встановлює обмеження доступу в СЕД, щоб повідомлення могли переглядати лише працівники апарату / виконавчого комітету Ради, залучені до його попереднього розгляду.

### **III. Попередній розгляд повідомлень про корупцію та інформування особи, яка здійснила повідомлення**

1. Попередній розгляд повідомлень про корупцію здійснює уповноважена особа з використанням електронного кабінету Порталу.

Якщо інформація у повідомленні стосується уповноваженої особи, попередній розгляд повідомлення про корупцію здійснює інший працівник апарату / виконавчого комітету Ради, визначений Головою. Для цього він отримує доступ до матеріалів через електронний кабінет і СЕД.

Уповноважена особа не має доступу до матеріалів розгляду повідомлення про корупцію, що стосуються її самої.

2. Посадові особи апарату / виконавчого комітету Ради, комунального підприємства, що належить до сфери управління Ради, у разі виявлення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення чи одержання відповідного повідомлення зобов'язані у межах своїх повноважень вжити заходів щодо припинення правопорушення та негайно, протягом 24 годин, письмово поінформувати спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції з урахуванням положень ст. 216 Кримінального процесуального кодексу України та ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

3. Якщо інформація у повідомленні стосується Голови, уповноважена особа у триденний строк надсилає його суб'єкту, уповноваженому на подальший розгляд або розслідування викладених фактів. Особа, яка здійснила повідомлення про корупцію, інформується про це.

4. Строк попереднього розгляду повідомлень про корупцію не повинен перевищувати десяти робочих днів з дня внесення інформації до Порталу.

5. Під час попереднього розгляду уповноважена особа, інші працівники апарату / виконавчого комітету Ради, які здійснюють попередній розгляд повідомлень про корупцію, мають право:

- витребувати документи, в тому числі ті, що містять інформацію з обмеженим доступом (крім державної таємниці), від структурних підрозділів Ради, комунальних підприємств, що належать до сфери управління Ради, та робити їх копії;

- викликати та опитувати осіб, дій або бездіяльності яких стосуються повідомлені факти;

- звертатися до Національного агентства з питань запобігання корупції щодо порушення прав викривача та його близьких осіб;

- вносити подання Голові про притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності;

- здійснювати інші повноваження, передбачені Законом, спрямовані на розгляд повідомлень про корупцію та захист прав викривачів.

6. Якщо під час попереднього розгляду повідомлення про корупцію встановлено, що воно не містить фактичних даних, які можуть бути перевірені, подальший розгляд такого повідомлення здійснюється відповідно до Закону України «Про звернення громадян». Про це інформується особа, яка здійснила повідомлення про корупцію.

7. Якщо встановлено, що повідомлення про корупцію не належить до компетенції Ради, його розгляд припиняється. Особі надсилається відповідь із зазначенням органу чи юридичної особи, компетентних на подальший розгляд або розслідування наведених фактів.

8. Якщо під час попереднього розгляду повідомлення про корупцію виявлено ознаки корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, матеріали негайно, протягом 24 годин, передаються відповідному спеціально уповноваженому суб'єкту у сфері протидії корупції або Державному бюро розслідувань з урахуванням положень ст. 216 Кримінального процесуального кодексу України та ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

9. У випадках, передбачених п.п. 3, 6, 7 та 8 цього розділу, уповноважена особа виставляє відповідну відмітку в електронному кабінеті Порталу.

10. Якщо за результатами попереднього розгляду інформація про вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення підтверджується, винні особи притягаються до дисциплінарної відповідальності.

Дисциплінарні провадження за повідомленнями про корупцію здійснюються відповідно до Кодексу законів про працю України та Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

11. Особі, яка здійснила повідомлення про корупцію, у триденний строк з дня завершення попереднього розгляду або дисциплінарного провадження надається детальна інформація про результати.

#### **IV. Формування, облік та зберігання матеріалів розгляду повідомлень про корупцію**

1. Усі повідомлення про корупцію підлягають обов'язковій реєстрації та обліку в журналі обліку повідомлень про корупцію, який веде уповноважена особа в паперовій або електронній формі (Додаток 2).

2. Облік повідомлень про корупцію здійснюється в день їх надходження або не пізніше наступного робочого дня, якщо повідомлення отримано у неробочий день чи в позаробочий час.

3. Якщо повідомлення стосується уповноваженої особи, визначений Головою працівник апарату / виконавчого комітету після завершення попереднього розгляду передає необхідні відомості для внесення до журналу обліку повідомлень про корупцію (крім відомостей, які ідентифікують викривача).

4. За кожним повідомленням про корупцію формується окрема справа, яка включає:

- текст повідомлення про корупцію;
- матеріали попереднього розгляду;
- документи, підготовлені за результатами розгляду;
- інші матеріали, що мають значення для прийняття рішення.

5. Повідомлення, отримані у паперовій формі, а також матеріали попереднього розгляду зберігаються в уповноваженої особи або у відділі діловодства (документообігу), якщо повідомлення подано щодо уповноваженої особи.

Матеріали, створені чи отримані в електронній формі, формуються в електронну справу із зазначенням відповідної відмітки у журналі обліку.

6. Сформовані справи за результатами розгляду повідомлень про корупцію зберігаються протягом строків, визначених номенклатурою справ Ради та внутрішніми правилами діловодства.

#### **V. Механізми заохочення до повідомлення та формування культури викривання**

1. Рада заохочує викривачів та забезпечує створення безпечного, сприятливого та мотивувального середовища для подання повідомлень про корупцію. Така підтримка включає впровадження механізмів заохочення працівників до повідомлення та формування культури викривання.

2. Заохочення працівників до повідомлення та формування культури викривання реалізується шляхом:

- надання методичної та консультаційної допомоги працівникам щодо здійснення повідомлення про корупцію, вибору каналів та розуміння гарантій захисту викривачів;
- проведення регулярних внутрішніх навчань щодо способів подання повідомлень, гарантій захисту викривачів, ролі викривання в запобіганні корупції;
- розроблення та поширення інструкцій, пам'яток, інформаційних матеріалів;
- проведення інформаційних та комунікаційних кампаній для формування позитивного ставлення до викривачів;

- розміщення інформації про канали повідомлення про корупцію на офіційному вебсайті та внутрішніх ресурсах Ради;
- забезпечення об'єктивного, неупередженого та своєчасного реагування на кожне повідомлення про корупцію;
- невідворотності притягнення винних до відповідальності у разі встановлення порушень;
- забезпечення найбільш сприятливих умов для викривачів у межах дискреційних повноважень Ради;
- негайного реагування на будь-які негативні заходи впливу або загрози їх застосування щодо викривачів;
- упровадження морального та матеріального заохочення працівників, які добросовісно повідомили про можливі факти корупції;
- підтримання позитивного корпоративного ставлення до викривачів.

3. Організаційне та методичне забезпечення діяльності із заохочення працівників до повідомлення та формування культури викривання здійснює уповноважена особа.

4. Уповноважена особа забезпечує:

- ефективну роботу внутрішніх каналів подання повідомлень;
- якісний та своєчасний розгляд повідомлень про корупцію;
- постійну взаємодію з викривачами, інформування їх про результати розгляду;
- проведення навчань, консультацій, роз'яснювальної та інформаційної роботи;
- забезпечення дотримання гарантій захисту викривачів, передбачених законодавством;
- доступність інформації про канали повідомлення через офіційний вебсайт органу та інші комунікаційні інструменти.

5. Моральне заохочення викривачів здійснюється в межах процедури застосування заохочень, передбачених законодавством, без розкриття підстав заохочення, якщо тільки викривач не надав письмової згоди на розкриття. Моральне заохочення спрямоване на визнання ролі викривача та підкреслення важливості його дій.

6. Види морального заохочення, які можуть застосовуватися:

- представлення до нагородження урядовими відзнаками та державними нагородами;
- представлення до нагородження Верховною Радою України або Прем'єр-міністром України;
- подяка Голови;
- дострокове присвоєння чергового рангу в межах відповідної категорії посад.

7. Матеріальне заохочення викривача може бути здійснене в межах фонду оплати праці за умови, що така виплата не розкриває його особи, крім випадків, коли викривач надав згоду на це.

## **VI. Права та гарантії захисту викривачів**

1. Викривач має такі права:

- бути поінформованим про свої права та обов'язки;
- подавати докази на підтвердження викладених фактів;
- отримувати підтвердження прийняття та реєстрації повідомлення про корупцію, а також інформацію про стан і результати його розгляду;
- надавати пояснення або відмовлятися від їх надання;
- отримувати безоплатну правничу допомогу у випадках, визначених законом;
- на конфіденційність або анонімність;
- на забезпечення безпеки щодо себе та близьких осіб, майна та житла або на відмову від таких заходів;
- на відшкодування витрат, пов'язаних із захистом прав викривача, в тому числі витрат на адвоката та сплату судового збору;
- на винагороду у випадках, визначених законом;
- на отримання психологічної допомоги;
- на звільнення від юридичної відповідальності у випадках, визначених законом.

2. Викривач має гарантії захисту трудових прав у зв'язку з повідомленням про корупцію.

З метою забезпечення таких гарантій заборонено, зокрема:

– застосування негативних заходів впливу щодо викривача, таких як: відмова у прийнятті на роботу; звільнення або примус до звільнення; притягнення до дисциплінарної відповідальності; переведення, проведення атестації чи зміни умов праці; відмова у призначенні на вищу посаду; зменшення розміру заробітної плати; створення загрози застосування негативних заходів;

– прийняття формально правомірних рішень і вчинення дій керівництвом Ради, які носять вибірковий характер та спрямовані на погіршення становища викривача порівняно з іншими працівниками;

– відмовляти в укладенні чи продовженні договору, трудового договору (контракту), наданні адміністративних та інших послуг;

– створення будь-яких перешкод у здійсненні викривачем трудової, професійної, господарської, громадської, наукової або іншої діяльності, проходженні служби чи навчання, а також вжиття до нього будь-яких дискримінаційних заходів.

Права та гарантії захисту викривача поширюються на його близьких осіб.

3. Будь-яке повідомлення є конфіденційним, навіть якщо особа не є викривачем у розумінні норм Закону.

4. Розкриття (розголошення) інформації про викривача заборонено, крім встановлених Законом випадків.

5. Голова та уповноважений підрозділ (уповноважена особа) в межах повноважень вживають заходи, спрямовані на забезпечення дотримання прав та гарантій захисту викривачів.

#### **VII. Моніторинг стану системи викривання та перегляд Порядку**

1. Рада проводить щорічний моніторинг (самооцінку) стану системи викривання з метою оцінки її ефективності. Моніторинг здійснюється щороку до 31 січня та оформлюється у вигляді довідки (Додаток 3).

2. За результатами моніторингу уповноважена особа готує пропозиції щодо вдосконалення Порядку та інших внутрішніх документів. Порядок підлягає перегляду не рідше одного разу на три роки, у разі змін законодавства, оновлення рекомендацій Національного агентства з питань запобігання корупції, виявлення недоліків під час моніторингу чи надходження пропозицій від працівників.

#### **VIII. Відповідальність за порушення вимог Порядку**

1. Посадові особи апарату / виконавчого комітету Ради несуть відповідальність за порушення цього Порядку згідно з чинним законодавством України.

2. За незаконне розкриття відомостей про викривача винні особи притягаються до адміністративної відповідальності згідно з чинним законодавством.

3. За незаконне звільнення викривача з роботи у зв'язку з повідомленням про вчинення іншою особою корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, інших порушень Закону винні особи притягаються до кримінальної відповідальності згідно з чинним законодавством.

4. За порушення інших умов і вимог, передбачених цим Порядком, посадові особи Ради притягаються до дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку.

**Форма**  
**реєстрації повідомлення про можливі факти корупційних**  
**або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону**  
**України «Про запобігання корупції» в \_\_\_назва органу\_\_\_,**  
**що здійснюється спеціальною телефонною лінією**  
**або на особистому прийомі громадян**

Дата та час отримання повідомлення	_____
Спосіб прийняття повідомлення	<input type="checkbox"/> спеціальна телефонна лінія <input type="checkbox"/> на особистому прийомі
Заявник (викривач) (прізвище, власне ім'я, по батькові (за наявності))*	_____ _____ _____
Телефонний номер*	_____
Електронна поштова адреса*	_____
Адреса місця проживання*	_____ _____
Місце роботи та посада*	_____ _____ _____
Джерела отримання інформації про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції»	<input type="checkbox"/> трудова діяльність <input type="checkbox"/> професійна діяльність <input type="checkbox"/> господарська діяльність <input type="checkbox"/> громадська діяльність <input type="checkbox"/> наукова діяльність <input type="checkbox"/> проходження служби <input type="checkbox"/> навчання <input type="checkbox"/> участь у передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для такої діяльності <input type="checkbox"/> інше (зазначити): _____ _____
Відомості про особу, щодо якої здійснюється повідомлення (прізвище, власне ім'я, по батькові (за наявності))	_____ _____ _____



## Журнал обліку повідомлень про корупцію

№	Дата та час надходження	Дата внесення до Порталу	Прізвище, власне ім'я, по батькові або позначка «Анонімно»	Ідентифікатор	Спосіб подання повідомлення (Портал, e-mail, пошта, спеціальна телефонна лінія, особистий прийом)	Короткий зміст	Прийняте рішення (проведення перевірки/перенаправлено/припинено розгляд, розгляд як звернення громадян)	Дата та спосіб інформування заявника	Статус особи, яка звернулася (викривач, заявник)	Примітки
1										
2										
3										
4										
5										

**Довідка  
за результатами моніторингу системи викривання Ради**

<b>№</b>	<b>Показники результативності системи викривання</b>	<b>Примітки</b>
1	Кількість повідомлень про корупцію від викривачів/заявників	
2	Кількість звернень до правоохоронних органів за результатами розгляду повідомлень про корупцію	
3	Кількість проведених внутрішніх перевірок, службових розслідувань чи дисциплінарних проваджень	
4	Кількість осіб, притягнутих до відповідальності за результатами розгляду повідомлення про корупцію	
5	Кількість проведених навчальних та просвітницьких заходів	
6	Кількість працівників, які пройшли навчання/підвищення кваліфікації з питань викривання	
7	Кількість заходів інформування працівників про порядок подання повідомлень та права викривачів (оновлення пам'яток, розміщення інформації, нагадування)	
8	Кількість навчань/підвищень кваліфікації з питань викривання, які пройшла уповноважена особа	
9	Інформація щодо оновлення Порядку протягом попереднього року	
10	Кількість звернень щодо порушення строків розгляду повідомлень про корупцію	
11	Кількість звернень щодо порушення прав викривачів та результати реагування на такі звернення	
12	Кількість судових спорів, пов'язаних із порушенням трудових прав викривачів	
13	Види та кількість заходів морального/матеріального заохочення викривачів	

