



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ
КОРУПЦІЇ

ЄДИНИЙ ПОРТАЛ ПОВІДОМЛЕНЬ ВИКРИВАЧІВ

Узагальнений аналіз результатів опитування працівників уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції щодо зручності та ефективності роботи з повідомленнями про корупцію за допомогою Єдиного порталу повідомлень викривачів

2025 рік



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ
КОРУПЦІЇ

Опитування та узагальнений аналіз його результатів проведено та підготовлено авторським колективом у складі працівників Відділу розвитку інституту викривання Національного агентства з питань запобігання корупції: Анастасією Ренкас, Олександром Скобом, Оленою Леончук, Ольгою Онікієнко та Анастасією Шевчук.

Зміст

I. Вступна частина	3
1.1. Терміни та скорочення	5
II. Предмет опитування	6
2.1. Предмет та мета опитування	6
2.2. Участь респондентів опитування	7
III. Досвід експлуатації та оцінка користувачів Порталу .	17
3.1. Проблемні питання та пропозиції організацій	17
3.2. Загальна оцінка користувачів Порталу	20
Висновок	21

I. Вступна частина

Незважаючи на той факт, що інститут викривання в Україні перебуває на етапі свого становлення, Україна має законодавство щодо захисту викривачів, яке визнається одним із найбільш прогресивних у світі.

Забезпечення розвитку інституту викривання є пріоритетом у діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції, а забезпечення викривачів дієвим цифровим інструментом для повідомлень про корупцію – продиктованою вимогою сьогодення.

Національне агентство з питань запобігання корупції з 6 вересня 2023 року запустило Єдиний портал повідомлень викривачів, на якому громадяни можуть повідомляти про факти корупції, які їм вдалося зафіксувати.

Портал – це один з інструментів реалізації антикорупційної політики, створення якого передбачено Законом України «Про запобігання корупції» та Державною антикорупційною програмою на 2023–2025 роки. Тому введення у промислову експлуатацію спеціального ресурсу, на якому викривачі можуть безпечно повідомляти про факти корупції, є одним із пріоритетів НАЗК.

«Захист викривачів та забезпечення ефективного функціонування Єдиного порталу повідомлень викривачів є важливими інструментами розбудови прозорості, підзвітності та доброчесності в Україні, а також умовою приведення законодавства України у відповідність до стандартів ОЕСР та Європейського Союзу», – зазначив Голова НАЗК Віктор ПАВЛУЩИК.

Єдиний портал повідомлень викривачів – це внутрішній канал повідомлення, який економить бюджет всіх інституцій та організацій на розробку власного окремого механізму. Спеціальний ресурс забезпечує анонімне надсилання повідомлень працівниками організацій про корупцію в їхніх структурах – інформація викривачів оперативно надсилається її керівникам або уповноваженим підрозділам (особам) з питань запобігання та виявлення корупції, а також до спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції (НАЗК, НАБУ, Нацполіції, органів прокуратури).

На виконання вимог Закону України «Про запобігання корупції» НАЗК, за підтримки донорів, створило зручний уніфікований інструмент, до якого буде підключено понад 92 тисячі організацій.

Портал забезпечує цілодобовий відкритий доступ для подання повідомлень (у тому числі анонімних) через внутрішні канали повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень.

Це зручний і простий інструмент, який мінімізує людський фактор, унеможлиблює втручання в систему і витік інформації. Тож, якщо вам стали відомі факти корупційних правопорушень у вашій організації, повідомляйте про них. Портал підкаже, як зробити це швидко і правильно.

1.1. Терміни та скорочення

Портал – Єдиний портал повідомлень викривачів

Закон – Закон України «Про запобігання корупції»

Порядок ведення Порталу – Порядок ведення Єдиного порталу повідомлень викривачів, затверджений наказом Національного агентства від 03.01.2023 № 1/23, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 05.01.2023 за № 22/39078

НАЗК / Національне агентство – Національне агентство з питань запобігання корупції

організація – державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, юридичні особи публічного права та юридичні особи, зазначені в частині другій статті 62 Закону, які зобов'язані забезпечити функціонування внутрішніх каналів повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону

авторизований користувач – працівник організації, якому надано доступ до Порталу за відповідним рівнем (роллю): керівник організації, в.о. керівника організації, керівник уповноваженого підрозділу, уповноважений, оператор спеціальної телефонної лінії.

II. Предмет опитування

2.1. Предмет та мета опитування

Відповідно до наказу Національного агентства від 31.08.2023 № 190/23 «Про початок роботи Єдиного порталу повідомлень викривачів» Національне агентство прийняло у постійну (промислову) експлуатацію інформаційно-комунікаційну систему «Єдиний портал повідомлень викривачів» з 00 год 00 хв 06.09.2023.

Так, починаючи з 06.09.2023 Національне агентство розпочало підключення організацій до Порталу, з урахуванням затвердженої черговості.

До першої та другої черги увійшли:

- спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції та ДБР;
- міністерства та ЦОВВ зі спеціальним статусом, обласні та міста Києва державні (військові) адміністрації.

Таким чином, вже до кінця 2023 року більшість організацій першої і другої черг були підключені до Порталу та набули певного досвіду роботи з системою як авторизовані користувачі, з урахуванням особливостей та процесів у своїй організації.

У квітні 2024 року наказом Національного агентства від 11.04.2024 № 93/24 «Про затвердження Змін до Порядку ведення Єдиного порталу повідомлень викривачів» було змінено порядок підключення організацій до Порталу, у зв'язку з чим черговість підключення було спрощено до єдиної черги.

Так, у 2024 році, з огляду на вказані зміни, до Порталу було підключено, зокрема, майже всі центральні органи виконавчої влади та інші державні органи, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, територію однієї або декількох областей.

Згідно з додатком 2 до Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки (далі – ДАП), затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 № 220, захід з виконання ДАП, визначений у п. 1.6.2.1.5, передбачає проведення опитування працівників уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції щодо зручності та ефективності роботи з повідомленнями про корупцію за допомогою Порталу.

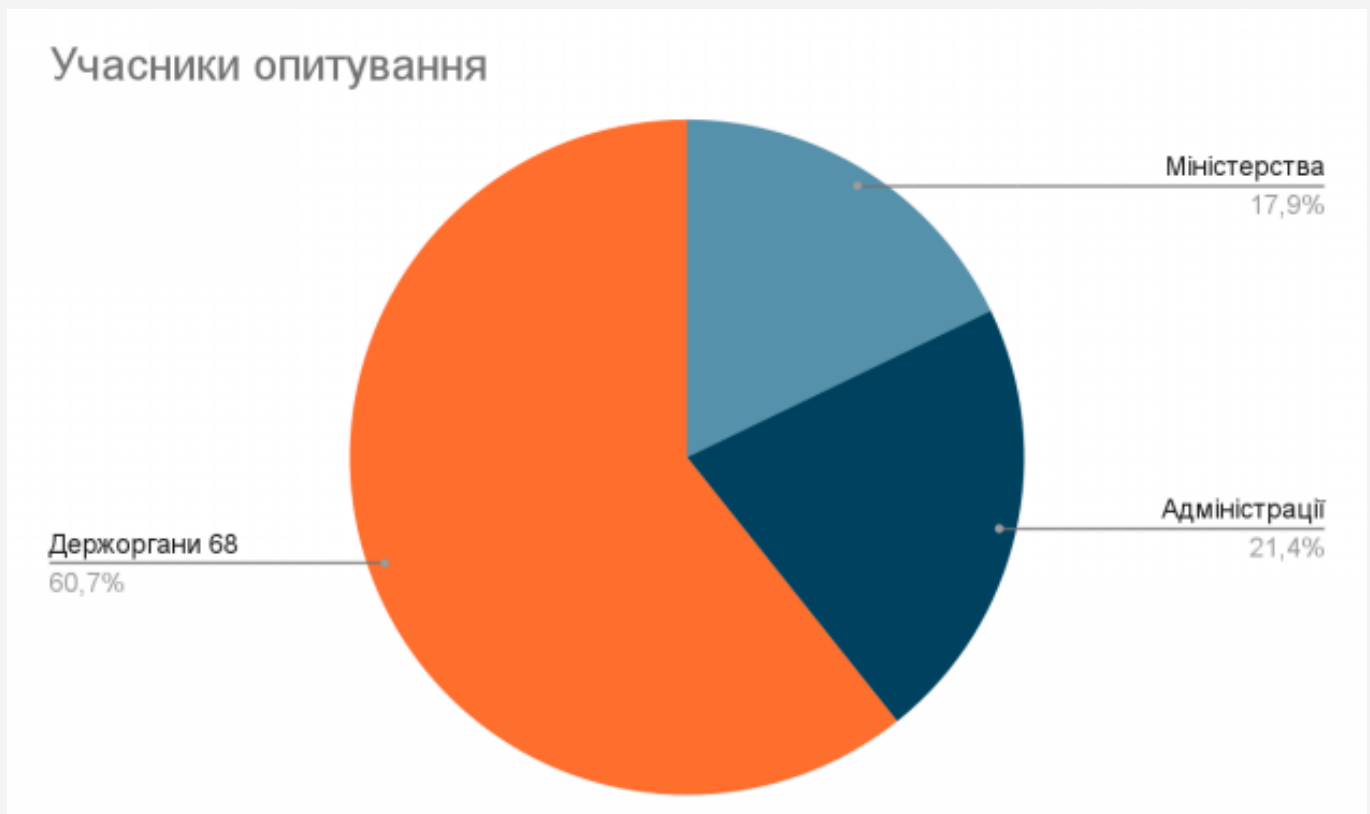
Також відповідно до ч. 7 ст. 53 Закону Національне агентство здійснює постійний моніторинг виконання закону у сфері захисту викривачів, проводить щорічний аналіз та перегляд державної політики у цій сфері.

2.2. Участь респондентів опитування

Національне агентство під час проведення щорічного аналізу у сфері захисту викривачів за 2024 рік (лист від 24.01.2025 № 223-01/6635-25) здійснило відповідне опитування працівників уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції щодо зручності та ефективності роботи з повідомленнями про корупцію за допомогою Порталу, передбачене у п. 1.6.2.1.5 додатка 2 до ДАП (далі – опитування).

Участь у вказаному опитуванні взяло 112 респондентів (організацій), з них:

- **19 міністерств та Кабінет Міністрів України (17,9%)** – міністерства;
- **68 центральних органів виконавчої влади та інших державних органів (60,7%)** – держоргани;
- **24 обласні державні (військові) адміністрації (21,4%)** – адміністрації.



Серед учасників опитування організації забезпечили власне підключення до Порталу:

у 2023 році:

- 48,2% – 54 організації (15 адміністрацій, 13 міністерств, 26 держорганів);

у 2024 році:

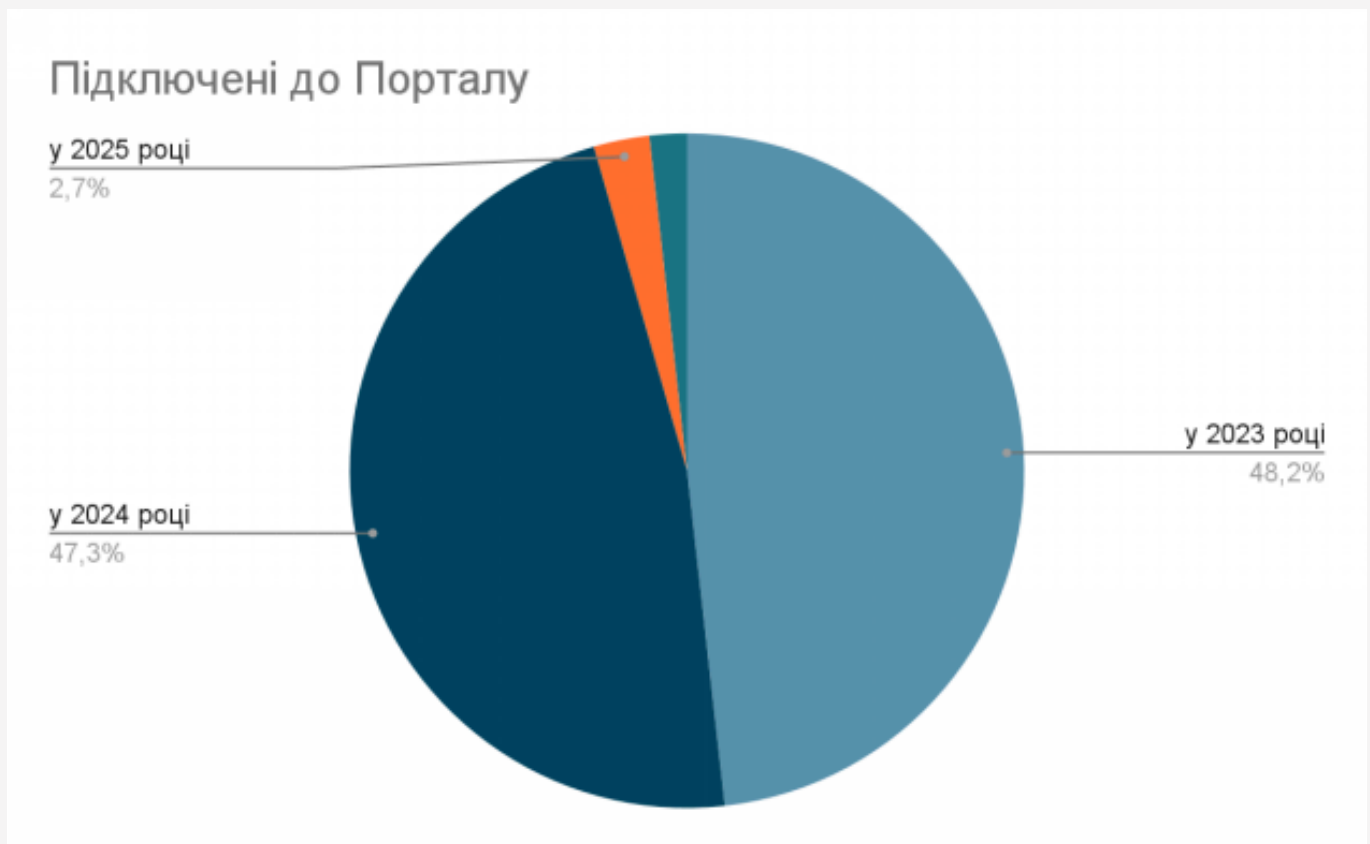
- 47,3% – 53 організації (9 адміністрацій, 7 міністерств, 37 держорганів);

у 2025 році:

- 2,7% – 3 організації (3 держоргани);

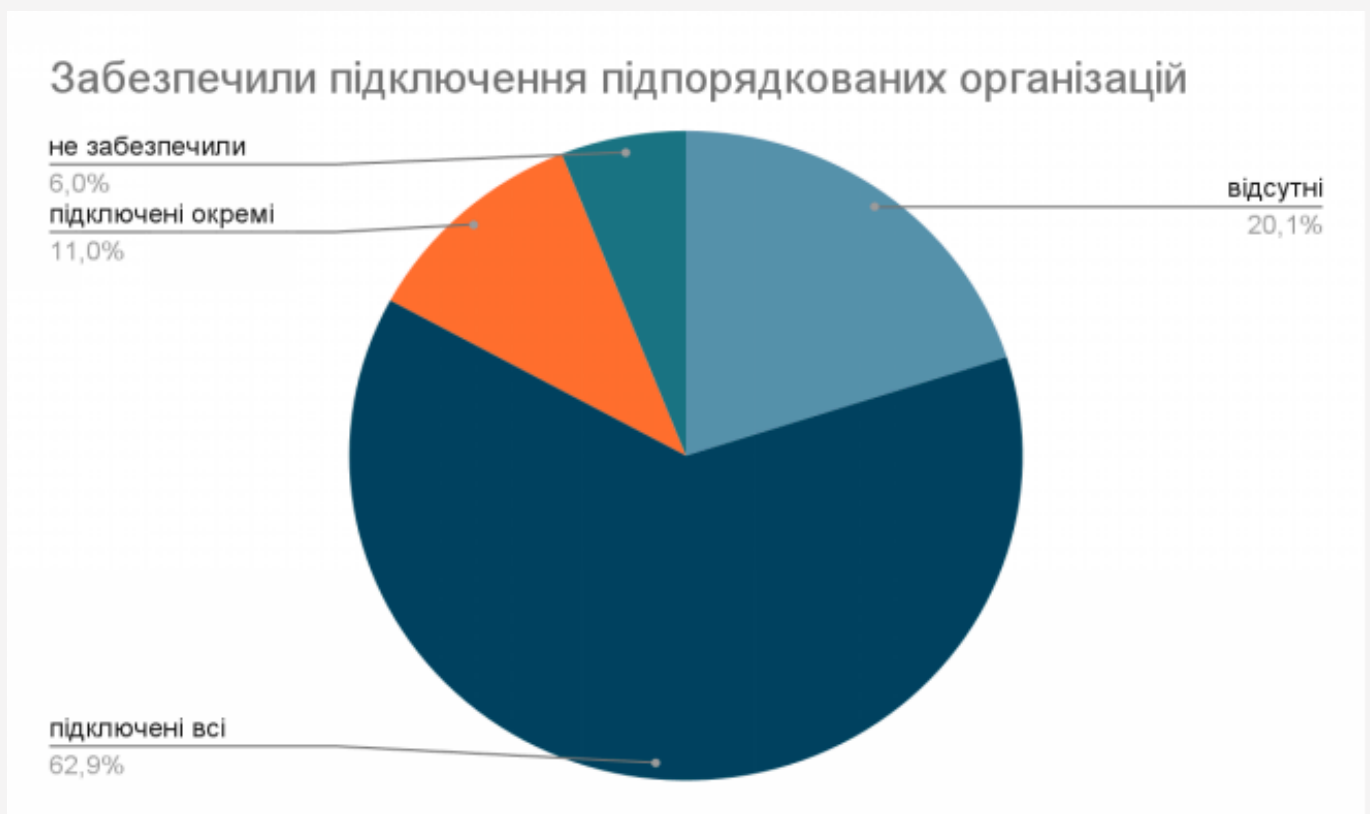
не підключені станом на час проведення опитування:

- 1,8% – 2 організації (2 держоргани).



Також серед учасників опитування:

- 63% організацій забезпечили підключення усіх підпорядкованих підприємств, установ та організацій до Порталу (18 адміністрацій, 16 міністерств, 36 держорганів);
- 11% організацій, станом на час проведення опитування, частково забезпечили підключення підпорядкованих організацій до Порталу;
- 6% організацій, станом на час проведення опитування, не забезпечили підключення підпорядкованих організацій до Порталу;
- 20% організацій повідомили про відсутність підпорядкованих установ.



Таким чином, певний практичний досвід щодо роботи з повідомленнями про корупцію за допомогою Порталу як авторизовані користувачі на час проведення опитування мають понад 98% респондентів, у понад 70% яких відповідний досвід мають підпорядковані установи.

Також учасники опитування надали інформацію щодо впровадження каналів для повідомлень, які використовуються в організаціях.

До таких каналів належать:

внутрішні канали – Портал, спеціальна телефонна лінія для повідомлень в організації (інші (за наявності));

регулярні канали – механізми отримання повідомлень до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, а також ті канали, що використовувалися організаціями для отримання повідомлень до введення Порталу у промислову експлуатацію (поштові та електронні скриньки, форми повідомлень на вебсайті організації тощо);

зовнішні канали – механізми отримання повідомлень, скерованих викривачем / заявником через медіа (у тому числі соціальні мережі), журналістів, громадські об'єднання, професійні спілки, адвокатів, народних депутатів, інших фізичних чи юридичних осіб, що здійснюють повідомлення замість викривача / заявника, тощо;

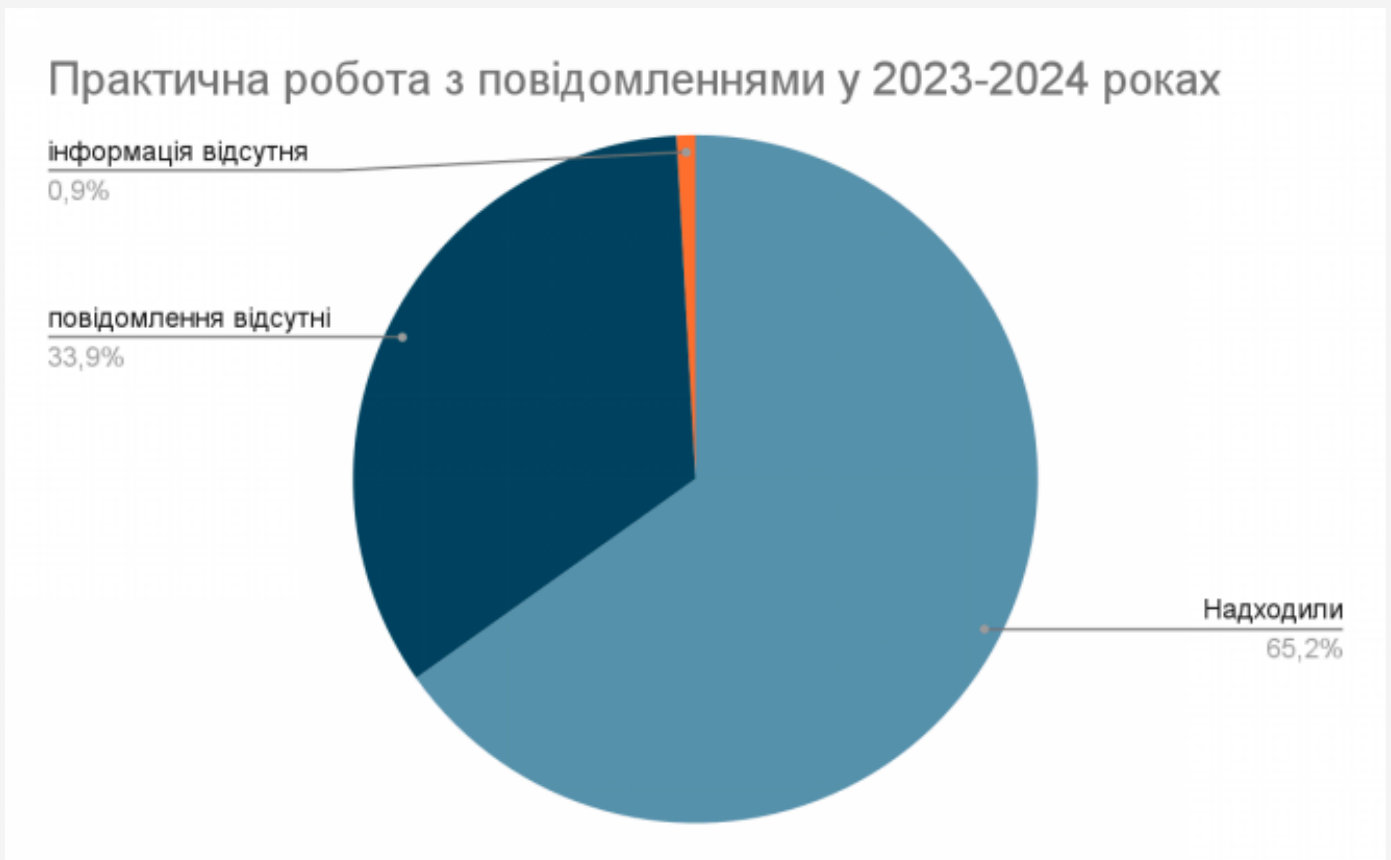
інші канали – механізми отримання інформації, запроваджені в організаціях для ведення загальної кореспонденції (звернень, листів, запитів тощо) та комунікації з громадянами і працівниками організації (анонімні скриньки, особисті прийоми тощо), однак через які також можуть бути отримані повідомлення щодо можливого вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення безпосередньо від викривача / заявника.

Водночас **наразі Закон вимагає** забезпечити в організаціях умови для повідомлення інформації про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону шляхом впровадження внутрішнього каналу (крім спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції).

Так, за результатами опитування, в 99% організацій забезпечено функціонування внутрішніх, регулярних (у разі наявності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції) та інших каналів для повідомлень.

Разом з тим організації у більшості акцентували увагу на забезпеченні роботи саме інших каналів, таких як: електронна пошта уповноваженого, загальна поштова адреса (скринька) організації, окремо визначені скриньки для працівників, розміщені в будівлі організації, особисті прийоми тощо.

Однак лише 65% опитуваних повідомили про надходження до них протягом 2023-2024 років повідомлень про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону. Також значна кількість респондентів повідомили про надходження до організацій у вказаний період досить незначної кількості повідомлень (від 1 до 5 за два роки).

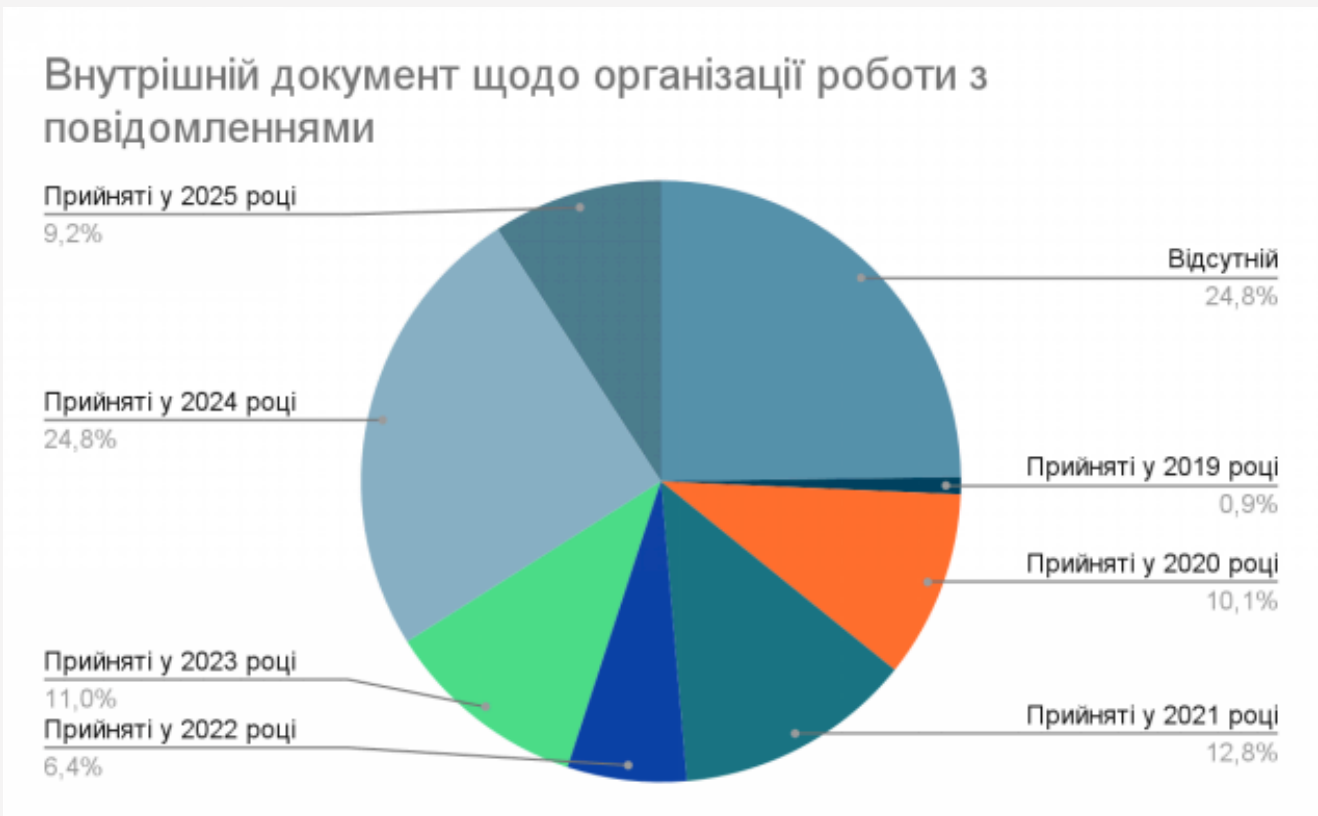


Спостереження щодо загальної проблематики у питанні роботи з повідомленнями про корупцію

Вказане може свідчити, зокрема, про відсутність належного інформування працівників та інших осіб щодо наявності та функціонування відповідних каналів для повідомлень, недостатню обізнаність громадськості щодо можливості здійснення повідомлення або недовіру до суб'єктів розгляду.

Крім того, варто зазначити про застарілий підхід до аналізу інформації, зокрема, що надходить до організації іншими каналами, що, своєю чергою, призводить до неналежного визначення виду документа та відповідального виконавця. Як наслідок, реєстрація та розгляд повідомлень здійснюються у порядку Закону України «Про звернення громадян», у зв'язку з чим порушуються вимоги щодо термінів розгляду документів та права осіб, які здійснили повідомлення (зокрема, право на конфіденційність).

Зазначеному також не сприяє відсутність внутрішніх організаційно-розпорядчих документів (положень, порядків, інструкцій тощо), які регламентують порядок організації роботи з повідомленнями всередині організації, зокрема щодо взаємодії між працівниками організації, які в тій чи іншій мірі працюють (опрацьовують, розглядають, приймають, реєструють тощо) з повідомленнями про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону, або ж такі документи застаріли та не приведені у відповідність до вимог Закону, що набрали чинності, зокрема у вересні 2023 року - із запуском Національним агентством Порталу.



Також варто зазначити, що згідно з вимогами ч. 2 ст. 53-1 Закону інформація про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, що отримана організацією через будь-який канал інформації, підлягає обов'язковому внесенню уповноваженими на те особами організації до Порталу.

Так, згідно з відомостями розділу «Аналітика» публічної частини Порталу (<https://whistleblowers.nazk.gov.ua/#/analitica>) за час функціонування Порталу (з 06.09.2023 по 01.04.2025 - дату здійснення аналізу) до Порталу внесено 5445 повідомлень.

У вказаний період на Порталі зафіксовано використання таких каналів¹ повідомлення (1.6.2.1.6 ДАП):



¹ **внутрішні канали** повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього 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;

зовнішні канали повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону - шляхи повідомлення інформації викривачем через фізичних чи юридичних осіб, у тому числі через медіа, журналістів, громадські об'єднання, професійні спілки тощо;

регулярні канали повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень - способи захищеного (у тому числі анонімного) повідомлення інформації викривачем органам прокуратури, Національній поліції, Національному антикорупційному бюро України, Державному бюро розслідувань, Національному агентству з питань запобігання корупції.

Одне із запитань в опитуванні стосувалося наявності в організаціях проблемних питань, що виникають при організації роботи з розгляду повідомлень.

За результатами опрацювання отриманих відповідей, лише 19 організацій (17,0%) зазначили про наявність певної проблематики, пов'язаної з організацією роботи з повідомленнями про корупцію.

Серед наведеного до основних проблемних питань належать:

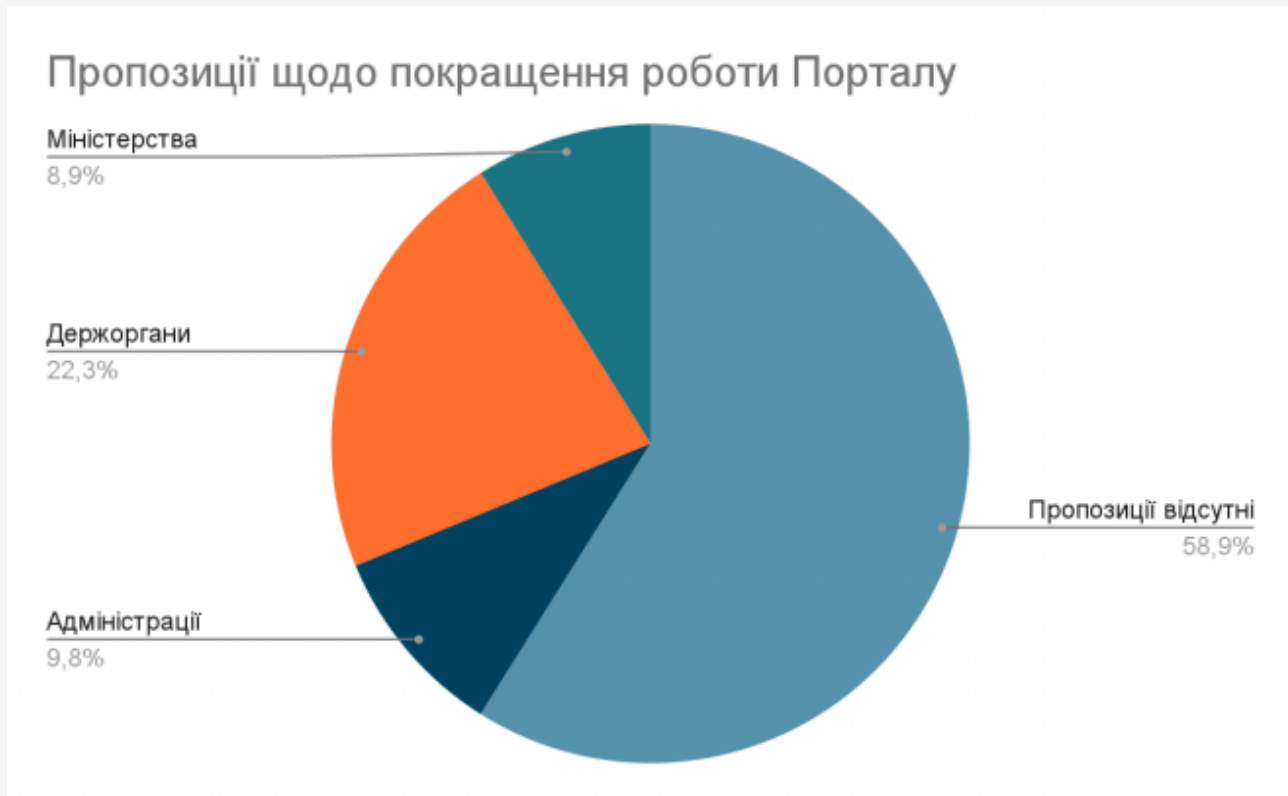
- недостатня обізнаність громадян, які звертаються з листами щодо можливого правопорушення, яка, як правило, виражається у неправильному визначенні суб'єкта розгляду повідомлення, незазначенні достатніх фактичних даних у листах, що можуть бути перевірені;
- відсутність однакових підходів різних суб'єктів розгляду до змісту повідомлення, зокрема щодо наявності фактичних даних у ньому, відсутність єдиного чіткого механізму (порядку) розгляду повідомлення, що негативно впливає на довіру громадян до механізмів повідомлення та суб'єктів розгляду;
- наявність певної законодавчої неузгодженості між нормами Закону України «Про запобігання корупції» та Закону України «Про звернення громадян», зокрема в частині розгляду листів без зазначення авторства (анонімних);
- відсутність можливості зворотного зв'язку з метою уточнення відомостей у повідомленні або надання відповіді заявникові, що здійснив повідомлення без зазначення авторства (відомостей щодо зворотного зв'язку);

- наявність законодавчої колізії, пов'язаної з розглядом повідомлень, що надійшли регулярними каналами, а також щодо здійснення попереднього розгляду повідомлень (листів), що надійшли іншими каналами (до фактичного внесення їх до Порталу), зокрема тих, що скеровані до неуповноваженого суб'єкта розгляду відповідної інформації;
- невизначений порядок розгляду повідомлень, зокрема тих, які потребують розгляду (з об'єктивних причин) у строк понад 10 робочих днів;
- недосконалість механізмів отримання повідомлень, у тому числі Порталу;
- неможливість відстеження (первинним суб'єктом розгляду повідомлення) результатів реагування на повідомлення іншим суб'єктом розгляду у разі повторного звернення заявника, що прямо впливає на факт набуття або підтвердження наявності в особи статусу викривача;
- проблематика у питаннях розгляду повідомлень та підтвердження статусу викривача осіб, які наразі є військовослужбовцями ЗСУ, інших формувань (що діють згідно зі статутами), зокрема під час дії воєнного стану, а також правового та іншого захисту таких осіб.

III. Досвід експлуатації та оцінка користувачів Порталу

3.1. Проблемні питання та пропозиції організацій

З урахуванням досвіду як авторизованих користувачів щодо роботи з Порталом **пропозиції щодо покращення** його роботи висловили 41% респондентів (11 адміністрацій, 10 міністерств, 25 держорганів).



Серед зазначеного до найпоширеніших і змістовних зауважень та пропозицій можна віднести:

- доцільність модернізації загального інтерфейсу кабінетів Порталу та окремих, зокрема пошукових та аналітичних модулів, у зв'язку з його обмеженою функціональністю та незручністю для користувачів Порталу;
- доцільність доповнення функціоналу Порталу додатковими користувацькими ролями (заступник керівника уповноваженого підрозділу, керівник / заступник керівника підрозділу з розгляду, працівник організації, адміністратор доступу організації, помічник / асистент керівника та ін.);

- доцільність внесення змін до механізму отримання повідомлень в частині забезпечення отримання усіх листів відповідальною особою, визначеною керівником (уповноваженим), а також забезпечення належного моніторингу відповідальною особою усіх листів, що перебувають в організації на розгляді (зокрема, шляхом направлення такому користувачеві окремого інформаційного повідомлення про факт надходження повідомлення, а також про строки його виконання);
- доцільність виправлення технічних недоліків, пов'язаних із доступом до кабінету користувача за допомогою КЕП (АЦСК Казначейства та ін.), видалення нефункціональних розділів («Відомості для канцелярії» тощо), зміни механізму внесення інформації до Порталу, що надійшла іншими каналами, шляхом спрощення полів, обов'язкових до заповнення;
- доцільність доповнення функціоналу Порталу механізмами, притаманними системі електронного документообігу (підготовка проекту відповіді, підготовка проекту резолюції для керівника, механізм зворотного зв'язку (направлення відповіді) та/або листування із можливістю формування електронної справи, механізм формування декількох відповідальних з розгляду повідомлення із визначенням головного виконавця тощо), а також можливістю скерувати повідомлення до розгляду підпорядкованій організації у межах системи управління державного органу;

- доцільність розроблення механізму перешкодження направленню нерелевантної інформації (спаму), зокрема шляхом встановлення часового обмеження на направлення повідомлення від одного заявника, а також внесення зміни до форми повідомлення в частині спрощення розділу «Правова кваліфікація» та додаткових підказок для заявників з метою покращення інформативності змісту повідомлення та коректного визначення відповідального виконавця;
- доцільність удосконалення механізмів обліку інформації на Порталі (архів, логування дій користувачів, виведення аналітичної та статистичної інформації за певний період та щодо окремого користувача Порталу в організації тощо), а також забезпечення можливості виправлення технічної інформації у повідомленні (зокрема, відомостей про e-mail заявника, ПІБ та посаду порушника тощо), у разі виявлення користувачем опіски;
- доцільність обмеження можливості надсилання повідомлень про ймовірні факти вчинення кримінальних та адміністративних правопорушень до органів, не уповноважених вживати відповідних заходів реагування.

3.2. Загальна оцінка користувачів Порталу

За результатами опитування працівників уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції щодо зручності та ефективності роботи з повідомленнями про корупцію за допомогою Порталу, з урахуванням досвіду роботи з Порталом, користувачі надали такі оцінки:

- 10 балів – 31 (27,7%); - 7 балів – 10 (8,9%);
- 9 балів – 15 (13,4%); - 6 балів – 4 (3,6%); - 4 бали – 2 (1,8%);
- 8 балів – 16 (14,3%); - 5 балів – 10 (8,9%); - 3 бали – 2 (1,8%).



Також 22 організації (19,6% опитуваних) повідомили про відсутність практичного досвіду роботи з Порталом, у зв'язку з чим оцінку не надали.

Таким чином, за результатами проведеного опитування серед авторизованих користувачів щодо зручності та ефективності роботи з повідомленнями про корупцію за допомогою Порталу, **середній бал становить 8.1.**

Висновок

За результатами проведеного опитування, враховуючи отриману від користувачів Порталу інформацію щодо ефективності та зручності роботи з повідомленнями про корупцію за допомогою Порталу, можна зробити висновок про те, що Портал наразі забезпечує достатній рівень (вище середнього) зручності та ефективності роботи з повідомленнями.

Так, наразі Портал забезпечує можливість функціонування внутрішнього каналу для понад 8500 організацій, що вже підключені до Порталу.

На сьогодні цим механізмом скористалися понад 5400 осіб, з яких понад 100 отримали статус викривача.

Разом з тим опитування засвідчило необхідність формування системного підходу не лише в практичному застосуванні можливостей Порталу, а й у підходах до вдосконалення цього цифрового інструменту.

З аналізу пропозицій варто виділити такі:

удосконалення форми повідомлення та механізму направлення повідомлень до організацій;

масштабування Порталу як єдиного механізму обліку та здійснення повідомлень, у тому числі регулярним каналом;

оптимізація інтерфейсу та доступність (розробити мобільну версію Порталу, а також адаптувати його функціонал для людей з порушеннями зору);

розмістити на Порталі інтерактивні інструкції щодо подання повідомлень та механізмів захисту викривачів;

розширити перелік функціональних ролей авторизованих користувачів та вдосконалення внутрішніх механізмів Порталу (до прикладу, доповнивши їх елементами електронної системи документообігу);

забезпечити безпечний зворотний зв'язок з викривачами (можливість листування уповноважених осіб з викривачами (в тому числі анонімного) з метою уточнення інформації, важливої для розгляду повідомлення);

забезпечити можливість здійснення належної комунікації між організаціями в межах розгляду повідомлення викривача.

З аналізу отриманої під час опитування інформації вбачається, що із запуском Порталу ситуація з розглядом повідомлень про корупцію на практиці покращилася. Портал став інструментом, що забезпечив зрозумілі механізми роботи з повідомленнями та співпраці з викривачами.

Водночас практичне застосування цього цифрового інструменту ставить виклики щодо вдосконалення антикорупційних механізмів, у тому числі зручності повідомлення про корупцію. З цією метою доцільно привести, зокрема, Порядок ведення Порталу та інші документи і нормативно-правові акти у відповідність до запропонованих змін, а також продовжити роботу щодо поліпшення функціональних можливостей Порталу (розглянути можливість модернізації системи).



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ
КОРУПЦІЇ

