

СТАВЛЕННЯ ДО ДОБРОЧЕСНИХ ІНФОРМАТОРІВ (WHISTLEBLOWERS)

ВСТУП

МЕТОДОЛОГІЯ

1. ФЕНОМЕН ІНФОРМАТОРСТВА (WHISTLE-BLOWING): УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ.

2. ІНФОРМАТОРСТВО (WHISTLEBLOWING) ЯК ФОРМА ГРОМАДСЬКОЇ АКТИВНОСТІ НАСЕЛЕННЯ

2.1. Ставлення до добросовісного інформаторства (whistleblowing) як до антикорупційного засобу

2.2. Реальний досвід: показники звернень громадян в правоохоронні органи з заявами про факти корупції: за результатами опитування

2.3. Мотивація громадян, які обирають тактику викривання фактів корупції (звертаються з інформацією до повноважних органів)

2.4. Мотивація замовчування фактів корупції

2.5. Ефективність повідомлень про корупційні дії

3. ІНФОРМАТОРСТВО (WHISTLEBLOWING) В ОРГАНАХ ТА УСТАНОВАХ СФЕРИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

3.1. Поширеність інформаторства як тип поведінки держслужбовців

3.2. Готовність держслужбовців

повідомляти про пропозиції хабара

3.3. Чинники, що сприяють замовчуванню фактів корупції в держустановах

3.4. Ставлення до інформаторів з боку держслужбовців та правоохоронців

3.5. Мотивація держслужбовці, що обирають тактику викривання фактів корупційної поведінки своїх колег, повідомляючи правоохоронні органи

4. СТРАТЕГІЇ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ІНФОРМАТОРСТВА (WHISTLEBLOWING)

4.1. Оцінка засобів підвищення мотивації

4.2. Оцінка засобів захисту інформаторів

4.3. Оцінка ефективності відділів внутрішніх розслідувань фактів корупції

4.4. Оцінка ефективності матеріального заохочення інформаторів

ВИСНОВКИ

ВСТУП

Поняття whistle-blowing є доволі суперечливим з точки зору як правової, політичної, так і соціальної. Інформаторство вважається одним з найбільш дієвих механізмів попередження корупції, подолання недоліків в управлінні організацією та інших негативних соціальних явищ, а також попередження окремих катастроф та нещасних випадків. Інформатори повідомляють про випадки в їхній організації, які вони вважають неетичними або незаконними до відповідних органів або осіб, які на їхню думку, можуть вплинути на ситуацію і попередити негативні наслідки для суспільства в цілому або для окремих осіб. Однак, не дивлячись на це, далеко не у всіх країнах світу інформаторство отримує підтримку з боку населення.

У 2008 – 2009 роках експертами Парламентської Асамблеї Ради Європи було проведено дослідження даного соціального явища, за результатами якого була прийнята Резолюція 1729 (2010) щодо захисту whistle-blowers¹ та Рекомендація 1916 (2010) для Комітету Міністрів Ради Європи. Відповідно до зазначених документів та Звіту, підготовленого для Комітету з правових питань та прав людини, далеко не у всіх країнах Європи whistle-blowing є розповсюдженим явищем, схвально сприймається населенням і не у всіх державних мовах існує еквівалент даного терміну. Відповідно до зазначеного Звіту особливе несприйняття таких заходів спостерігається в країнах, які історично перебували під гнітом інших держав або мали досвід тоталітарної форми правління. Саме до таких країн відноситься Україна тому не дивним є достатньо негативне ставлення населення до інформаторства. В українській мові також відсутній еквівалент слова whistle-blowing тому ми пропонуємо у нашому дослідженні використовувати термін «доброчесне інформаторство».

Основною причиною за якою інформаторство не сприймається населенням позитивно є те, що дане слово асоціюється в першу чергу з діяльністю правоохоронних органів, які до 1991 року на території України виконували певні каральні функції, особливо до осіб, які не поділяли ідеї комунізму та були не задоволені існуючим режимом. Протягом існування радянської держави на території України від дій інформаторів постраждали сотні тисяч, якщо не мільйони людей. Майже у кожній родині можна знайти осіб, які постраждали від дій інформаторів у різні історичні періоди: 30-ті, 50-ті, а дехто і у 60 – 80 роки минулого сторіччя. У ті часи майже на кожному підприємстві, установі, організації працювали позаштатні, а подекуди і штатні

¹ Resolution 1729 (2010) Protection of “whistle-blowers”. *Assembly debate* on 29 April 2010 (17th Sitting) (see Doc. 12006, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Omtzigt). *Text adopted by the Assembly* on 29 April 2010 (17th Sitting) // <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/ERES1729.htm>

співробітники КДБ та МВС, яких називали «сексотами»² і які чесно та ефективно виконували свої функції. Однак, зусилля їх були спрямовані не лише на виявлення фактів вчинення соціально небезпечних злочинів та правопорушень, а й на виявлення інакомислячих, не згодних з режимом та діями партії і уряду колег. Мотиви такої співпраці з правоохоронними (каральними) органами були різні: від самозбереження, приховування власних незаконних дій, страху перед існуючою системою до бажання вислужитися, відсторонити конкурентів, помститися за особисту образу тощо. Однак, результат для особи, про яку було повідомлено до компетентних органів завжди був один – формальний і швидкий суд, довгострокове ув'язнення, знищена кар'єра і фактична відсутність майбутнього не лише для нього, а й для його близьких. Тому негативне ставлення до «сексотів» з боку осіб, які постраждали в наслідок їхніх дій та членів сімей таких осіб є цілком зрозумілим.

Крім того, негативне відношення до інформаторів пояснюється специфічним соціальним феноменом, що існує в Україні, Російській Федерації та інших пострадянських країнах – проникнення і зростаючий вплив кримінальної субкультури у суспільстві, одним з ключових принципів якої є заборона контактів з правоохоронними органами, а тим більше інформування їх про чиїсь зловживання чи злочинні дії. З одного боку це пов'язане з тим, що майже чверть всього населення колишнього СРСР мали досвід перебування у місцях відбування покарання. З іншого – особливостями суспільних трансформацій в пострадянських країнах, які з початку 90-х років минулого сторіччя мали виразний “кримінальний компонент”, коли первинне накопичення капіталу відбувалось за рахунок незаконної приватизації, розвитку рекету та організованих злочинних угруповань, що відбувалося на фоні майже тотального і стрімкого збіднення населення. До початку 2000-х років ситуація в країні більш-менш нормалізувалася, розгул організованої злочинності було приборкано, однак, особи, які займалися нелегальними обладнаннями у сфері приватизації та займалися відкрито кримінальною діяльністю перетворилися на поважних бізнесменів, народних депутатів, політиків. Однак традиції та форми кримінальної субкультури зберігають свій вплив на негативне сприйняття добросовісного інформаторства.

Таким чином, на нашу думку, в теперішній час в Україні існує доволі упереджене ставлення до інформаторів з боку переважної більшості пересічних громадян України. Інформатори сприймаються в основному як зрадники трудового колективу або своїх колег і зазнають осуду як з боку товаришів, так і керівництва. Обумовлено це названими вище історичними чинниками розвитку держави, серед яких майже 80-річний досвід існування в умовах тоталітарного режиму і засилля кримінальної субкультури у суспільстві в результаті соціально-економічних і правових змін у процесі трансформації від тоталітарної форми правління до демократичної.

²

Від російського словосполучення «секретный сотрудник»

Ці ж умови впливали і на розвиток законодавства про інформаторство та захист інформаторів. Поняття інформаторства згадується лише у Законі України «Про оперативно-розшукові заходи», де передбачено застосування добровільної допомоги громадян у викритті та розслідуванні злочинів, у тому числі на платній основі. Крім цього можливість громадян звертатися до органів державної влади передбачено Законом України «Про звернення громадян», окремі положення якого нагадують за своїм змістом інформаторство, однак у доволі вузькому розумінні.

Така сама ситуація складається і у сфері захисту інформаторів від репресивних заходів у їх сторону з боку осіб щодо яких вони повідомили інформацію, як правило це стосується керівництва та роботодавців інформаторів. На думку експертів ПАРЕ, захист інформаторів може відбуватися за допомогою правових механізмів у наступних сферах: кримінальний процес (захист учасників кримінального судочинства); трудові відносини (законодавство про працю); регулювання діяльності ЗМІ (медіа право) та спеціалізоване законодавство, спрямоване на протидію корупції (антикорупційне законодавство). В Україні найбільш розвинутим є захист свідків та осіб, що повідомляють про корупційні злочини, які захищені спеціальним законом. Також чинним законодавством передбачено захист джерел інформації, отриманих журналістами. Кодекс законів про праці взагалі не передбачає захисту для інформаторів. Закон про боротьбу з корупцією 1995 року також не передбачав захисту інформаторів. Закон про засади запобігання та протидії корупції 2009 року, який дів усього п'ять днів, а потім був скасований, передбачав захист інформаторів лише в аспекті кримінального процесу. Слід зауважити, що експерти ПАРЕ вважають захист лише осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві суттєво недостатнім для захисту інформаторів. У той же час ГРЕКО у своїх рекомендаціях Україні за результатами сумісного першого та другого оціночного раунду рекомендувало Україні вжити заходів щодо захисту осіб, які повідомляють про корупційні зловживання, а не лише злочини.

Іншим фактором, який впливає на негативне ставлення до інформаторства як з боку населення, так і з боку багатьох політиків та фахівців є відсутність розуміння змісту, сутності та мети доброчесного інформаторства як соціально корисної діяльності, спрямованої на захист суспільних інтересів. Про такий підхід переважній більшості населення, політиків та фахівців просто не відомо. Таке незнання і породжує недовіру та негативне ставлення до доброчесних інформаторів як агентів правоохоронних органів.

У той же час українське суспільство розвивається і відношення до інформаторів поступово змінюється, про що свідчить збільшення кількості громадян, які підтримують інформаторів і не осуджують їх дії. Так, якщо у 2004 році серед населення 42,6% опитаних вважали інформаторів порядними людьми³, то у 2010 році вже 66,2% опитаних

³ Корупція в Україні: 2004 рік (погляд з 2008 року) / За ред.. М.В. Буроменського, А.В. Сердюка – Харків: Яшма, 2008 – 224 с. (с. 160)

вважали їх порядними людьми. Тобто кількість осіб, які підтримують інформаторів та їх дії за останні шість років зросла на 24%. Додатково до цього уряд України проголосив чіткі наміри до впровадження європейських цінностей в суспільстві та державі, а також визначив напрямок розвитку в державі у напрямку інтеграції з Євросоюзом. Це означає, що Україна як країна – член Ради Європи і держава, яка має за пріоритет свого стратегічного розвитку членство в ЄС, має виконувати серед інших рекомендації ГРЕКО та ПАРЕ у належному врегулюванні інформаторства та забезпеченні захисту добросовісних інформаторів.

Зазначене вище приводить до необхідності дослідження самого поняття інформаторства в українському суспільстві та вироблення рекомендацій щодо його належного законодавчого визначення та вжиття законодавчих заходів щодо захисту добросовісних інформаторів.

Однак, правова визначеність і законодавче забезпечення впровадження і розвитку доброчесного інформаторства в Україні є явно не достатніми для реального застосування такого інституту у протидії корупції та одержання реальних, значимих результатів. При розробленні необхідних заходів, спрямованих на впровадження доброчесного інформаторства як потужного механізму протидії корупції слід мати на увазі, що мотиви інформаторів навіть у розвинутих демократичних країнах не завжди виключно альтруїстські і в багатьох випадках за такими діями можуть стояти власні інтереси. У зв'язку з цим важливо ретельно розробляти механізми роботи з інформацією, одержаною у такий спосіб.

Для визначення можливості використання інституту доброчесного інформаторства в якості ефективного інструменту протидії корупції необхідно :

- вивчити реальне ставлення населення до інформаторства і інформаторів;

- дослідити наскільки реальним є поширення інформаторства у різноманітних сферах публічного сектору;

- вивчити мотиви осіб, які за описаних вище умов все ж такі відважилися стати інформаторами;

- дослідити ставлення державних службовців та населення в цілому до інформаторів;

- проаналізувати мотивацію відмови повідомляти про факти корупційної поведінки;

- вивчити проблеми, з якими стикаються інформатори в результаті повідомлень про корупційну поведінку;

- оцінити підстави та реальні можливості правового захисту інформаторів від негативного впливу на них з боку осіб, про корупційну поведінку яких вони повідомили.

В даному аспекті також важливо окремо дослідити різницю у відношенні до інформаторів з боку пересічних громадян, з боку держслужбовців та з боку співробітників правоохоронних органів.

Крім цього, враховуючи тенденції, закладені у Резолюції ПАРЕ, доцільно звернути увагу на можливості застосування інформаторства у протидії корупції не лише в публічному, а й в приватному секторі.

Методологія емпіричних досліджень.

Інформаційну базу дослідження склали результати: а) опитування населення, б) опитування державних службовців, в) опитування співробітників правоохоронних органів, г) глибинних інтерв'ю, д) фокус-груп.

Опитування населення

В період з 1 червня по 1 липня 2010 року було проведено загальнонаціональне опитування населення України (об'єм вибіркової сукупності $n = 2027$ респондентів). Опитування проводилось методом "face-to-face" інтерв'ю. Інтерв'ю з респондентами-чоловіками та респондентами-жінками проводили інтерв'юєри тієї ж статі, що і респонденти. Імовірність відмов від опитування або відмови від інтерв'ю до його завершення була мінімальною (менше 2% від загальної кількості проведених інтерв'ю).

Для відбору респондентів використовувалась квотна, багатоступенева вибірка що дозволило статистично відобразити населення України. В якості квот виступали: вік, стать, професійна приналежність респондентів, місце проживання.

На першому етапі було виділено міське (61%) та сільське (39%) населення, потім пропорційно були відібрані регіони та області пропорційно щодо населення у кожному обраному регіоні. Загалом було охоплено 15 областей, що репрезентували всі регіони України.

На другому етапі в кожному регіоні вибірку було поділено на чоловіків та жінок для забезпечення гендерно збалансованого відбору. Міста та села у кожному регіоні були обрані випадковим чином, але потім пропорційно відібрані щодо кожного регіону.

Третій етап – відбір респондентів за такими критеріями як вік, місце роботи. Використовувався метод квотного імовірнісного відбору самими інтерв'юєрами, на етапі відбору респондентів. При відборі респондентів дотримувався принцип рівності шансів потрапляння у вибірку для всіх одиниць досліджуваної сукупності, і для будь-яких послідовностей таких одиниць.

Статистична похибка вибірки (з імовірністю 0,95 без врахування дизайн-ефекту складає 2,3 і за дизайн-ефекту 1,62) не перевищує 2,8% для показників близьких до 50%, 2,1% — для показників близьких до 25%, 1,3% — для показників близьких до 10%.) Можна сказати, що 95% вибірових середніх буде лежати в межах ± 2 стандартні помилки середнього генеральної сукупності.

Опитування державних службовців

Загалом було опитано 292 держслужбовці. Інтерв'ю проводилися в 5-ти регіонах України, в 17 областях, АР Крим та місті Києві. 18,9% опитаних працюють в сільській місцевості, 18,6% в районних центрах, 62,4% в містах.

Респонденти відбирались методом «снігової грудки» з урахуванням статі, рангу держслужбовця, стажу, сфери та рівня структури, де він/вона працює.

Опитування проводилось методом "face-to face" інтерв'ю, окремі блоки анкети самозаповнювались респондентами з метою підвищення якості та достовірності інформації, що носить особистісний характер. Інтерв'ю з респондентами-чоловіками та респондентами-жінками проводили інтерв'юєри тієї ж статі, що і респонденти.

Опитування правоохоронців

Всього було опитано 730 правоохоронців. Опитування було проведено в 5-ти регіонах України, в 23 областях, АР Крим та місті Києві.

При формуванні вибірки було визначено підрозділи (департаменти, управління, тощо), що належать до спеціалізованих антикорупційних підрозділів у відповідних правоохоронних органах. Респонденти відбирались за квотним принципом з урахуванням посади, рівня структури де вони працюють (центральні, обласні, районні), місця роботи (МВС, СБУ, податкова міліція, державна митна служба, державна прикордонна служба, військова служба правопорядку в збройних силах, відділи/управління внутрішньої безпеки), стажу роботи в правоохоронних органах. Вибірка дослідження є репрезентативною щодо співробітників спеціалізованих підрозділів з протидії корупції.

Опитування проводилось методом анкетування.

Глибинні інтерв'ю.

Глибинні інтерв'ю проводились після завершення узагальнень результатів кількісних досліджень (опитувань). Було проведено дві серії якісних досліджень.

а) Глибинні інтерв'ю доброчесних інформаторів. Було опитано 5 респондентів, які, по-перше, під час масових опитувань дали позитивну відповідь про наявність особистого досвіду інформування про корупційні зловживання у своїх установах. по-друге, відповідали критеріям доброчесного інформаторства, по-третє, дали згоду на опитування та оприлюднення його результатів.

б) Глибинні інтерв'ю осіб, що мають причетність до діяльності доброчесних інформаторів. Було опитано 20 респондентів, які є

керівниками структурних підрозділів в державних установах або службовими особами, що мають безпосередньо реагувати на випадки інформування про корупційні зловживання в установах. Відбір респондентів проводився методом “снігової грудки”.

Фокус групи

В рамках дослідження було проведено дві фокус-групи: а) з держслужбовцями (8 учасників) , б) співробітниками правоохоронних органів (7 учасників). Респонденти не були знайомі один з одним, оскільки представляли різні установи. Респонденти були відібрані за критерієм наявності досвіду щодо спілкування з добросовісними інформаторами.

1. ФЕНОМЕН ІНФОРМАТОРСТВА (WHISTLE-BLOWING) :УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ.

Питання правового та організаційного забезпечення інформаторства в Україні раніше практично не розглядалися, так же як і традиції, суб'єкти та форми інформаторства. Враховуючи прагнення України до інтеграції з Європейським Союзом, дане питання має розглядатися у контексті рекомендацій європейських інституцій, однією з яких є ПАРЕ, та положень міжнародно-правових актів у сфері протидії корупції, які були ратифіковані Україною.

Експерти ПАРЕ вибрали доволі широкий і комплексний підхід до питання захисту інформаторів. Практично в Резолюції 1729 (2010) «Щодо захисту whistle-blowers»⁴ мова йде про правове врегулювання інституту інформаторства та його запровадження і розвитку в державах – членах Ради Європи. Звіт та Резолюцію було підготовлено на підставі опитувальника, заповненого 26 державами – членами Рад Європи та інформації. Одержаної від конгресу США. Аналіз змісту Резолюції та Звіту, на основі якого дану резолюцію було підготовлено можна виділити наступні основні риси інформаторства з точки зору сучасного європейського підходу.

Поняття інформаторства

Інформаторством вважається діяльність небайдужих осіб, які піднімають тривогу з метою припинити неправомірні або шкідливі діяння, які створюють ризики для людей, сприймаючи це як можливість підвищити суспільну відповідальність та сприяти протидії корупції і неналежному управлінню як в публічному, так і в приватному секторі. У Звіті для ПАРЕ зазначається, що інформаторство – це благородний та позитивний вчинок, оскільки інформатор ризикує власною кар'єрою щоб запобігти спричиненню серйозної шкоди іншим. Інформатори – не зрадники, а сміливі та благородні люди, які віддають перевагу вжиттю заходів з припинення зловживань перед замовчуванням відповідних фактів.

В якості позитивних прикладів інформаторства, які є найбільш близькими та зрозумілими для України можна назвати приклади російських інформаторів Олександра Никітіна та Григорія Паско, яких було взято під варту за підозри у порушенні державної таємниці після того, як вони повідомили про ядерне забруднення, яке спричиняють застарілі підводні човни та про необережне забруднення в Арктиці та Японському морі⁵.

⁴ Resolution 1729 (2010) Protection of "whistle-blowers". *Assembly debate* on 29 April 2010 (17th Sitting) (see Doc. 12006, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Omtzigt). *Text adopted by the Assembly* on 29 April 2010 (17th Sitting) // <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/ERES1729.htm>

⁵ Report The protection of "whistle-blowers" (Doc. 12006). Rapporteur: Mr Pieter OMTZIGT, The Netherlands, Group of the European People's Party. Committee on Legal Affairs and Human Rights. 14 September 2009 //

У цьому аспекті найбільш відомим українським інформатором є колишній майор Державної служби охорони Мельниченко, який зробив та оприлюднив записи, зроблені в кабінеті колишнього Президента України Леоніда Кучми. Оприлюднення аудіо записів, які свідчили про авторитарний стиль управління та можливе розпорядження про ліквідацію опозиційного журналіста Георгія Гонгадзе спричинили неабиякий суспільний резонанс, що привів до наймасштабніших в сучасній Україні протестів в рамках програми «Україна без Кучми», яка згодом вилилась в «Помаранчеву революцію» 2004 року. Не дивлячись на те, що юридично інформація, яка містилася на записах, не підтвердилась і автентичність цих записів досі залишається під питанням, цей вчинок змінив напрямок розвитку держави Україна.

Дії на користь суспільства є важливим елементом інформаторства як соціального інституту. Саме необхідність захисту інтересів суспільства та захисту громадян призвели до прийняття у 1998 році Парламентом Сполученого Королівства окремого закону про інформаторство та захист інформаторів під назвою «Закон про розкриття інформації, що стосується публічних інтересів». Даний закон було прийнято після того, як трапилися трагедії, яких можна було запобігти і врятувати сотні життів якби рядові співробітники, які були обізнані про недоліки та порушення не побоялися повідомити про це вище стояче керівництво надійними каналами, минаючи своє безпосереднє керівництво. Серед прикладів таких трагедій можна назвати затоплення порому «*Herald of Free Enterprise*» у березні 1987 року, внаслідок якого загинуло 193 пасажери та команда⁶ та вибух, який спричинив знищення нафтової платформи у Північному морі у липні 1988 року, який забрав життя 167 чоловік. У обох випадках рядові співробітники знали про недоліки та порушення і повідомляли своєму безпосередньому керівництву про них, однак не мали можливості звернутися до вище стоячого керівництва, оскільки не мали безпечних каналів щоб це зробити. Таким чином інформаторство відіграє ключову роль не лише у сфері протидії корупції, а в інших сферах життєдіяльності суспільства.

Обов'язковим елементом інформаторства є його доброчесний характер і турбота про суспільство в цілому; захист не особистих, а публічних інтересів у ефективному управлінні та відповідальності керівництва як державних органів, так і приватних компаній. Інформатори як правило повідомляють про різноманітні порушення, включаючи шахрайство, корупцію, шкідливу і небезпечну поведінку, порушення законів та підзаконних актів. При цьому доброчесні інформатори не керуються власними мотивами і не роблять це під тиском. Доброчесне інформаторство виключає наявність особистого

<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc09/EDOC12006.htm>

⁶ Дана трагедія вважається найгіршою на морі після загибелі «Титаника» у 1912 році.

інтересу інформатора, якого, як правило факти про які він повідомляє, не стосуються. Інформатор також повинен мати достатні підстави вважати інформацію, яку він повідомляє правдивою. Навіть якщо в подальшому надана ним інформація не підтвердиться, він не має нести відповідальність за неправдиве повідомлення, якщо не керувався будь-якими незаконними або неетичними мотивами.

Факторами, демотивуючими інформаторів, експерти ПАРЕ назвали страх розправи та відсутність належного реагування на їхні повідомлення. Одним з найбільш демотивуючих факторів є також суспільне, культурне відношення до інформаторів у державах, де інформаторство отримує суворий публічний осуд. До таких держав відноситься безперечно Україна. Однак, серед держав – членів Ради Європи є країни зі схожою культурою. Найбільш яскравими представниками такої культури є Польща та Франція. У цих країнах аргументи суспільного ставлення до інформаторства в окремих випадках ставав підставою для прийняття чи не прийняття політичних рішень та законопроектів, спрямованих на врегулювання або запровадження доброчесного інформаторства. Відповідно у таких суспільствах інформатори вважаються зрадниками або «стукачами» поліції (міліції), а їхні дії жодним чином не пов'язуються з тією користю, яку вони приносять суспільству.

Тому запорукою ефективного застосування інформаторства у протидії корупції є усунення демотивуючих факторів. У зв'язку з цим основною метою запровадження правових та організаційних засобів, пов'язаних з інформаторством є запровадження належного захисту інформаторів, створення сприятливих умов та безпечної «альтернативи до мовчання» з одного боку та створення системи, яка б належним чином реагувала на повідомлення інформаторів – з іншого. Під безпекою інформаторів розуміються в першу чергу їх захист від розправи з боку осіб, щодо яких вони повідомляли, гарантії збереження робочого місця та джерела до існування.

Разом з цим мають проводитися різноманітні публічні заходи, інформаційні кампанії, які б роз'яснювали реальну роль доброчесного інформаторства та його користі для суспільства в цілому та для окремих громадян.

В Україні інформаторство розуміють у двох аспектах: співпрацю з правоохоронними органами та повідомлення до правоохоронних органів про корупційні діяння та інформування керівництво установи, підприємства, організації про корупційні дії своїх колег. Тобто інформаторство в Україні існує в двох формах – зовнішнє, яке полягає у повідомленні громадянами про корупцію в органах державної влади та інших установах до ЗМІ, контролюючих чи правоохоронних органів і внутрішнє, яке полягає у повідомленні керівництва установи, підприємства, організації про існування корупції всередині організації.

Захист інформаторів

У більшості держав – членів Ради Європи відсутнє спеціальне комплексне законодавство, спрямоване на захист інформаторів, хоча в багатьох таких державах існує багато правових норм у різних сферах

права, які врегульовують різноманітні аспекти доброчесного інформаторства. Зокрема окремі положення щодо інформаторства та захисту інформаторів існують в трудовому, кримінально-процесуальному, спеціальному антикорупційному законодавстві та у законодавстві, що регулює діяльність засобів масової інформації та журналістів. У зв'язку з цим ПАРЕ закликає держави – члени Ради Європи до перегляду національного законодавства у сфері захисту інформаторів. Основною вимогою до законодавства із захисту інформаторів є його комплексний характер.

Резолюцією ПАРЕ вироблені наступні керівні принципи щодо змісту законодавства про захист інформаторів.

Суб'єктами захисту відповідно до керівних принципів мають стати особи, які добросовісно та з доброчесними намірами повідомили про різноманітні незаконні дії, включаючи суттєві порушення прав людини, які наносять шкоду або містять загрозу життю, здоров'ю, свободі та іншим законним інтересам особи, яка є суб'єктом публічної адміністрації чи платником податків (для публічного сектору) або акціонером, співробітником (працівником) чи клієнтом приватних компаній. Суб'єктами захисту мають бути також і військовослужбовці та співробітники спеціальних (секретних) служб та органів безпеки.

Інформатори мають одержати захист від: незаконного звільнення, переслідувань чи іншого карального чи дискримінуючого ставлення, а також від будь-якої форми помсти з використанням процедур розслідування повідомлення, зробленого інформатором. Під каральним або дискримінуючим ставленням розуміють позбавлення певних повноважень або завдати особі певних моральних страждань; занесення до «чорних списків» осіб, не бажаних для прийому на певну роботу чи певні посади; проведення розслідувань у відношенні інформатора щоб відвернути увагу від тих порушень, про які було повідомлено; піддавання сумніву психічне здоров'я, професіоналізм та чесність інформатора або відправлення його для продовження роботи або відрядження до іншого регіону.

Як правило, інформатори мають застосовувати внутрішні канали повідомлень про порушення, що встановлені всередині підприємства, установи, організації, де вони працюють. Однак, внутрішні канали повідомлень не завжди спрацьовують: вони або не існують, або існують але не працюють ефективно. Звернення цими каналами може не мати сенсу, оскільки за характером порушення існують ґрунтовні сумніви щодо доцільності використання таких каналів. У таких випадках інформатори повинні мати можливість скористатися зовнішніми каналами інформаторства, зокрема до засобів масової інформації щоб привернути увагу суспільства до існуючої проблеми. Такі інформатори також вправі розраховувати на ефективний захист.

Одним з найбільш ефективних засобів захисту інформаторів, які скористалися зовнішніми каналами повідомлень, є захист журналістських джерел інформації і збереження конфіденційності осіб, які передають журналістам відповідну інформацію. Відповідно

до практики Європейського Суду з прав людини право журналіста на захист джерел інформації є фундаментальним компонентом свободи преси, яке захищене статтею 10 (свобода слова) Європейської конвенції з прав людини⁷.

Інструментами захисту інформаторів можуть бути встановлені процедури оскарження дій роботодавця та поновлення порушених прав, включаючи поновлення на роботі (посаді), відповідну фінансову компенсацію, якщо результати репресивних заходів не можуть бути усунуті іншим чином. Більш того, таке законодавство має передбачити відповідальність осіб, які вдаються до репресивних заходів щодо інформаторів, таких як звільнення з посади або застосування інших санкцій на законну вимогу постраждалого інформатора.

Однак, тягар доказування у таких справах лягає на роботодавця, який має безперечно довести, що заходи, які були вжиті до інформатора жодним чином не пов'язані з його повідомленням.

Законодавство про захист інформаторів має забезпечити «безпечну альтернативу до мовчання», яка полягає у створенні заохочень для державних управлінців та керівників приватних компаній для створення внутрішніх процедур інформування, які б забезпечили належний розгляд повідомлень інформаторів та проведення внутрішніх розслідувань, результати яких потрапляли б вчасно до вищого керівництва у порядку, встановленому на відповідному підприємстві, установі, організації та зберігали б конфіденційність інформатора. Ідентифікація особи інформатора може бути здійснена лише за його згодою або у виключних випадках, коли це необхідно для усунення серйозних та негайних загроз публічним інтересам.

Закон про захист інформаторів має кодифікувати в собі положення:

- законодавства про працю щодо захисту від незаконного звільнення та інших форм розправи, можливий у відношеннях між працівником та роботодавцем;
- кримінального та кримінально-процесуального права, зокрема захисту проти кримінальних звинувачень у наклепі, порушенні державної та комерційної таємниці, а також захист свідків;
- законодавства про ЗМІ щодо захисту журналістських джерел інформації
- спеціального антикорупційного законодавства, яке має містити заходи, які містяться у Цивільній конвенції Ради Європи проти корупції.

В Україні єдиний закон, спрямований на захист інформаторів, відсутній. Однак існують певні законодавчі акти, які тим або іншим чином врегульовують діяльність, пов'язану з повідомленням про

⁷ European Court of Human Rights' ruling in, Application No. 20477/05 // <http://www.statewatch.org/news/2007/nov/echr-till-judg.pdf>

порушення в органах державної влади та на приватних підприємствах.

Однак, ми не можемо говорити про повну відсутність правового врегулювання цього питання у зв'язку з існуванням Закону України «Про звернення громадян від 2 жовтня 1996 року N 393/96-ВР⁸.

Відповідно до Преамбули даний Закон регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. У той же час відповідно до статті 12 дія цього Закону не поширюється на порядок розгляду заяв і скарг громадян, встановлений кримінально-процесуальним, цивільно-процесуальним, трудовим законодавством і законодавством про захист економічної конкуренції.

Згідно зі статтею 3 цього Закону громадяни можуть звертатися до зазначених підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності з пропозиціями, заявами та скаргами, які можуть бути викладені як в усній, так і в письмовій формі. За допомогою даних документів громадяни, серед іншого, можуть повідомляти про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлювати думки щодо поліпшення їх діяльності. Крім цього громадяни можуть звертатися з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб, у тому числі, якщо громадян було незаконно притягнуто до відповідальності. Законом встановлена процедура прийому і розгляду звернень громадян. Відповідно до статті 8 Закону анонімні звернення не підлягають розгляду.

Тобто ми можемо зробити висновок, що даний закон певним чином врегульовує відношення інформування органів державної влади та керівництво приватних підприємств про недоліки та порушення у їхній діяльності. Більш того, даний Закон передбачає захист інформаторів. Так, частиною першою статті 9 забороняється переслідування громадян і членів їх сімей за подання звернення до органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, посадових осіб за критику у зверненні їх діяльності та рішень. Відповідно до статті 10 на прохання громадянина, висловлене в усній формі або зазначене в тексті звернення, не підлягає розголошенню його прізвище, місце проживання та роботи.

Законом також передбачена відповідальність за його порушення та можливість відшкодування збитків (матеріальних та моральних) громадянину у зв'язку з порушенням вимог цього Закону при розгляді його скарги (статті 24 та 25 Закону).

Даним Законом передбачено і захист від неправомірних звинувачень та недобросовісних інформаторів. Так, встановлено відповідальність за подання громадянином звернення, яке містить наклеп і образи, дискредитацію органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та їхніх посадових осіб, керівників та інших посадових осіб підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, заклики до розпалювання національної, расової, релігійної ворожнечі та інших дій. Крім цього забезпечується добросовісність повідомлення шляхом встановлення можливості відшкодування у судовому порядку витрат по перевірці звернень, які містять завідомо неправдиві відомості (стаття 27).

Таким чином даний Закон може вважатися примітивним прототипом базового закону щодо інформаторства і може бути взятий за основу при розробленні спеціального комплексного закону. Він містить низку прогресивних положень, таких як можливість застосування інформаторства у приватному секторі, забезпечення доброчесності повідомлень, частковий захист інформаторів, відповідальність посадових осіб за порушення Закону, можливість відшкодування шкоди інформаторам.

Однак, слід звернути увагу і на ті положення, які не дозволяють говорити про те, що даний Закон належним чином врегульовує інформаторство та захищає інформаторів з огляду на наведену концепцію інформаторства. Так, він не розповсюджується на трудові відносини, тоді як в українському законодавстві про працю положення щодо захисту доброчесних інформаторів відсутні. Заходи, спрямовані на забезпечення доброчесності повідомлень можуть бути використані і проти інформатора. Зокрема положення щодо відповідальності за подання звернення, яке містить дискредитацію органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та їхніх посадових осіб може привести до відповідальності громадянина у разі повідомлення про корупційні дії посадової особи установи, оскільки факт перебування на посаді корупціонера в установі може вважатися дискредитацією цієї установи. Можливість відшкодування затрат у разі встановлення, що повідомлення було неправдивим також може бути де мотивуючим чинником інформаторів, які мають підозри, але не впевнені. Хоча європейський підхід застосовує презумпцію доброчесності інформатора і він не несе відповідальності, якщо його підозра не підтвердилася і він не мав особистого інтересу у результатах розгляду його звернення.

Даний Закон також не розповсюджується і на відносини у сфері кримінально-процесуального законодавства. Однак, Кримінально-процесуальним кодексом України передбачено захист свідків та потерпілих, до яких можуть відноситися і інформатори. Крім цього,

питання захисту свідків, потерпілих та осіб, які повідомляють про злочини, врегульовані окремим Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» від 23 грудня 1993 року N 3782-XII⁹. Однак засоби захисту, які передбачені КПК і цим спеціальним законом обмежують свою дію лише на учасників кримінального судочинства і за своїм характером спрямовані на фізичний захист свідків та потерпілих, забезпечення їх конфіденційності під час досудового розслідування та судового розгляду справи. Тобто лише частково захищає інформаторів.

Найбільш врегульованим є питання захисту журналістських джерел інформації, тобто забезпечення конфіденційності особи, яка скористалася зовнішніми каналами повідомлення. Так, частиною 3 статті 25 Закону України «Про інформацію» від 13 січня 2011 року N 2938-VI¹⁰, який вводиться в дію з 9 травня 2011 року, журналіст має право не розкривати джерело інформації або інформацію, яка дозволяє встановити джерела інформації, крім випадків, коли його зобов'язано до цього рішенням суду на основі закону. Крім цього згідно пункту «ж» частин 1 статті 59 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» від 21 грудня 1993 року N 3759-XII телерадіоорганізації зобов'язані зберігати у таємниці, на підставі документального підтвердження, відомості про особу, яка передала інформацію або інші матеріали за умови нерозголошення її імені¹¹. Також згідно пункту 11 статті 26 Закону України Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні від 16 листопада 1992 року N 2782-XII журналіст має право на збереження таємниці авторства та джерел інформації, за винятком випадків, коли ці таємниці обнародуються на вимогу суду¹².

Що стосується захисту інформаторів у спеціальному антикорупційному законодавстві, то у Законі України «Про боротьбу з корупцією» від 1995 року, який втратив чинність 1 січня 2011 року таких заходів передбачено не було. Законом України «Про засади запобігання та протидії корупції» від червня 2009 року, який втратив чинність 5 січня 2011 року, такий захист був передбачений, однак він обмежувався лише сферою кримінального судочинства оскільки містив пряме посилання на згаданий вище закон про забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства.

Захист інформаторів передбачений також в міжнародно-правових інструментах, спрямованих на протидію корупції, які були ратифіковані Україною. Серед таких можна назвати: Кримінальну конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією і від 27.01.1999, яка у статті 22 «Захист помічників правосуддя та свідків» передбачає, що

⁹ Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» від 23 грудня 1993 року N 3782-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1994, N 11, ст.51)

¹⁰

¹¹

¹² Закон України Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні від 16 листопада 1992 року N 2782-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993, N 1, ст. 1

кожна Сторона вживатиме таких заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення ефективного й належного захисту: тих, хто повідомляє про кримінальні корупційні злочини або в інший спосіб співробітничав із органами слідства та переслідування, а також свідків, які дають показання стосовно цих злочинів; Цивільну конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією від 4.11.1999, відповідно до статті 9 якої «Захист працівників» передбачає, що кожна Сторона передбачає у своєму внутрішньому законодавстві належний захист проти будь-якої необґрунтованої санкції щодо працівників, які мають достатні підстави підозрювати корупцію та які добросовісно доповідають про свої підозри відповідальним особам або компетентним органам; Конвенцію ООН від 11 грудня 2003 року в статті 33 «Захист осіб, які повідомляють інформацію» передбачає, що кожна Держава-учасниця розглядає можливість включення до своєї внутрішньої правової системи належних заходів для забезпечення захисту будь-яких осіб, які добросовісно й на обґрунтованих підставах повідомляють компетентним органам про будь-які факти, пов'язані зі злочинами, передбаченими цією Конвенцією, від будь-якого несправедливого поводження.

Додатковий захист інформаторів, які повідомляють про зловживання чи інші порушення посадових осіб державних органів існує в рамках цивільного законодавства України. Зокрема інформатори захищені від позовів щодо захисту честі та достоїнства з боку посадових осіб. Так, у 10 квітня 2003 року Конституційним Судом України було прийняте Рішення у справі за конституційним зверненням громадянина Сердюка Валерія Анатолійовича про офіційне тлумачення положення частини першої статті 7 Цивільного кодексу Української РСР (справа про поширення відомостей), відповідно до якого викладення у листах, заявах, скаргах до правоохоронного органу відомостей особою, на думку якої посадовими чи службовими особами цього органу при виконанні функціональних обов'язків порушено її право, не може вважатись поширенням відомостей, які порочать честь, гідність чи ділову репутацію або завдають шкоди інтересам цих осіб. При прийнятті цього рішення Конституційний Суд України звернувся до практики Європейського Суду з прав людини, зокрема щодо положень статті 10 Конвенції про захист прав людини та основних свобод, трактованих в рішеннях у справах “Нікула проти Фінляндії”, “Яновський проти Польщі” та інших. У цих рішеннях Європейський Суд підкреслює, що межі допустимої інформації щодо посадових та службових осіб можуть бути ширшими порівняно з межами такої ж інформації щодо звичайних громадян. Тому, якщо посадові чи службові особи діють без правових підстав, то мають бути готовими до критичного реагування з боку суспільства¹³.

¹³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Сердюка Валерія Анатолійовича про офіційне тлумачення положення частини першої статті 7 Цивільного кодексу Української РСР (справа

Захист інформаторів передбачений й іншими рішеннями Європейського Суду з прав людини, який розглядає інформаторство як прояв права на свободу слова, передбачене статтею 10 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Найбільш показовим у цьому плані є рішення у справі Гужа проти Молдови¹⁴, в якому Суд одностайно визнав порушення права на свободу слова звільнення співробітника Генеральної прокуратури Молдови, який передав до засобів масової інформації офіційні листи, що документально підтверджували здійснення політичного втручання у кримінальні розслідування, що проводилися. У даному випадку Суд визнав пріоритет права на свободу слова як фундаментальних основ демократичного суспільства над розголошенням «внутрішньої» або навіть секретної інформації, якщо вона стосується суттєвих інтересів суспільства. На думку Суду такі інформатори мають право на захист, ти більше що у даному випадку у інформатора не було вибору щодо використання каналу повідомлення інформації, оскільки внутрішній канал був відсутній.

Крім цього належну уваги захисту інформаторів приділяє і ГРЕКО. Зокрема другий оціночний раунд ГРЕКО стосувався антикорупційних заходів у публічній адміністрації, одним з яких є захист інформаторів. У Оціночному звіті по Україні за спільним першим та другим раундами оцінювання, затверджені на 32-у пленарному засіданні ГРЕКО у березні 2007 року, Україні також були надані рекомендації щодо захисту інформаторів. Зокрема Україні було рекомендовано ухвалити чіткі правила для всіх службовців публічної сфери щодо інформування про підозри у вчиненні корупційних діянь та запровадити захист від негативних наслідків осіб, які добросовісно інформують про такі випадки. Експерти ГРЕКО були занепокоєні тим, що в Україні немає чіткого обов'язку службовців публічної сфери повідомляти про ймовірне корупційне діяння, яке вони виявляють під час своєї роботи, який може бути включений до нового модельного кодексу поведінки/етики для публічних службовців. Більше того, посадовці, які добровільно повідомляють керівництву про ймовірне корупційне діяння (інформатори), не мають спеціального захисту за законом. Такий захист є ключовим для перетворення обов'язку звітувати із порожнього поняття в наповнене змістом, і має бути створений.

Однак, до даного часу Україною дані рекомендації ГРЕКО виконані не були. Слід зауважити, що даним Комітету Міністрів Ради Європи більше половини держав, які пройшли другий раунд оцінювання ГРЕКО і одержали відповідні рекомендації, ще не запровадили адекватних захисних механізмів для публічних

про поширення відомостей) від 10 квітня 2003 року № 8-рп/2003 // Вісник Конституційного Суду України. – 2003. – № 2. – 85 с. (с. 27)

¹⁴ Guja v. Moldova Application No. 14277/04, judgment of 12 February 2008 // <http://european-court.ru/resheniya-evropejskogo-suda-na-russkom-yazyke/guzha-protiv-moldovy-postanovlenie-bolshoj-palaty-evropejskogo-suda/>

службовців – інформаторів. Державах, які виконали такі рекомендації, обмежилися вжиттям лише базових заходів¹⁵.

З іншого боку мають бути передбачені ефективні заходи, які б захищали від не добросовісних повідомлень. До речі відсутність належного механізму захисту від не добросовісних інформаторів є потужним демотивуючим фактором для запровадження та розвитку інформаторства, як на рівні окремої установи, підприємства, організації, так і держави в цілому.

Моніторинг та оцінку впровадження і впливу законодавства щодо ефективного захисту інформаторів має здійснюватися на регулярній основі незалежними органами.

ПАРЕ наголошує на тому, що усі законодавчі удосконалення мають супроводжуватися позитивною еволюцією загального соціокультурного ставлення до інформаторів та інформаторства, яке треба позбавити асоціацій з нелояльністю та зрадництвом. Важлива роль у такій еволюції зміни ставлення до інформаторів відводиться неурядовим організаціям. Неурядові організації також мають надавати консультативну підтримку роботодавцям, які бажають впровадити внутрішні процедури повідомлень про порушення, а також потенціальним інформаторам та інформаторам, які потерпіли від переслідувань.

Таким чином сучасне розуміння інформаторства включає в себе наступні елементи:

- Об'єктом повідомлення є інформація про будь-які зловживання, порушення, не добросовісну поведінку тощо, які можуть привести до суттєвих порушень прав і свобод громадян, шкоди суспільству чи окремим громадянам та іншим публічним інтересам
- Мотивом добросовісного інформатора є захист публічних інтересів при відсутності особистої прямої зацікавленості у результатах розслідування заяви, яку він зробив
- Інформатор має бути впевнений у правдивості інформації, яку він повідомляє
- Сферою діяльності інформаторства має бути як публічна, так і приватна сфера, якщо її діяльність може впливати на права громадян та публічні інтереси
- Інформаторство поділяється на внутрішнє (в нутрі організації) та зовнішнє (звернення до правоохоронних, контролюючих органів та ЗМІ)

¹⁵ Reply from the Committee of Ministers adopted at the 1103rd meeting of the Ministers' Deputies (19-20 January 2011) Recommendation 1916 (2010) The protection of "whistle-blowers" 24 January 2011 Doc. 12479//
<http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/workingdocs/doc11/edoc12479.htm>

- Основними демотивуючими факторами інформаторства є страх розправи, відсутність належного реагування на їхні повідомлення, суспільний осуд

- Запорукою запровадження та ефективного застосування інформаторства у протидії корупції є належне правове та організаційне забезпечення інформаторства, яке має включати в себе належний захист інформаторів та створення належних внутрішніх процедур повідомлень про порушення та зловживання

- Окремим і найбільш важливим заходом є інформаційні кампанії та роз'яснювальні кампанії щодо інформаторства та у підтримку інформаторів.

Розроблення необхідних заходів потребує ретельної підготовки, зокрема вивчення існуючих практик інформаторства в країні, ставлення до інформаторів з боку населення, держслужбовців та правоохоронців, а також вивчення стану реального захисту інформаторів.

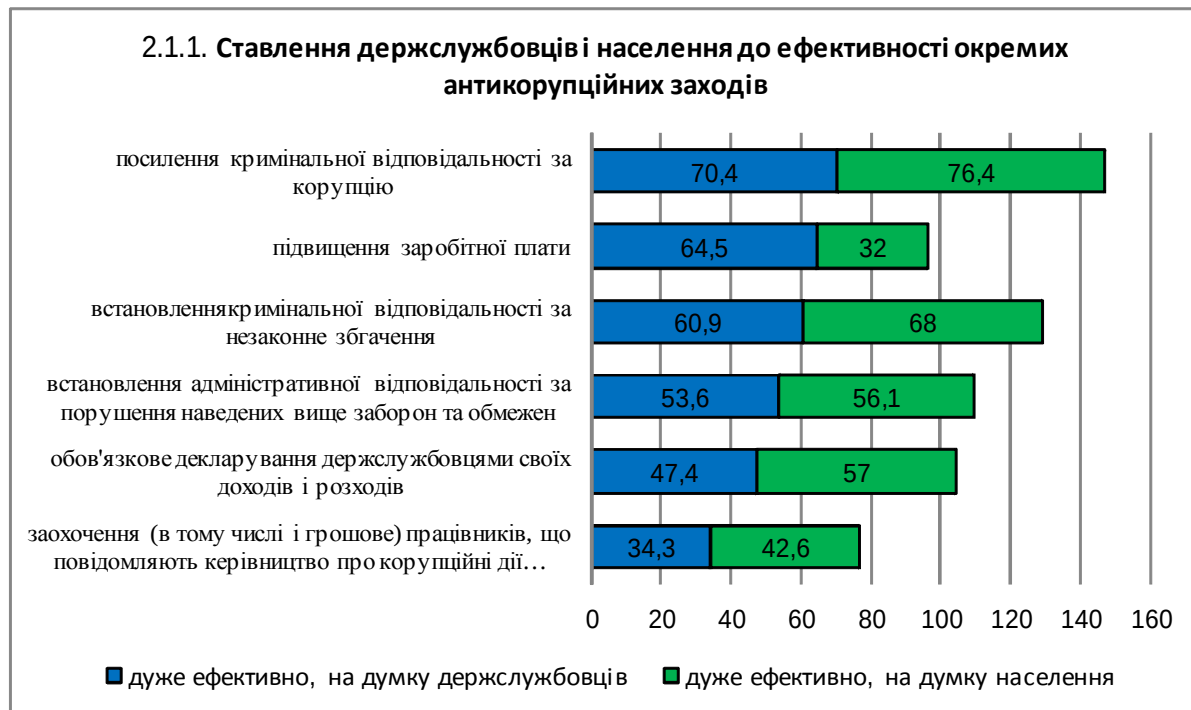
2. ІНФОРМАТОРСТВО (WHISTLEBLOWING) ЯК ФОРМА ГРОМАДСЬКОЇ АКТИВНОСТІ НАСЕЛЕННЯ

2.1. Ставлення до добросовісного інформаторства (whistleblowing) як до антикорупційного засобу

Як показало наше дослідження між намірами і діями респондентів у відношенні до антикорупційних заходів, зокрема до *whistleblowing*, існують суттєві протиріччя. Так, з одного боку наміри населення демонструють скоріше лояльне ставлення до інформаторства, тоді як фактичні дії та реальний досвід свідчать про протилежне - неприйняття таких заходів.

Лояльне ставлення населення до повідомлень про факти корупції (інформаторства) як антикорупційного заходу непрямо проявляється у наступних показниках:

- ефективність *whistleblowing* як антикорупційного засобу в цілому оцінюється високо як населенням, так і держслужбовцями. Дуже ефективним цей засіб вважають 42,6% населення і третина держслужбовців (34,3%). (Мал.2.1.1.)



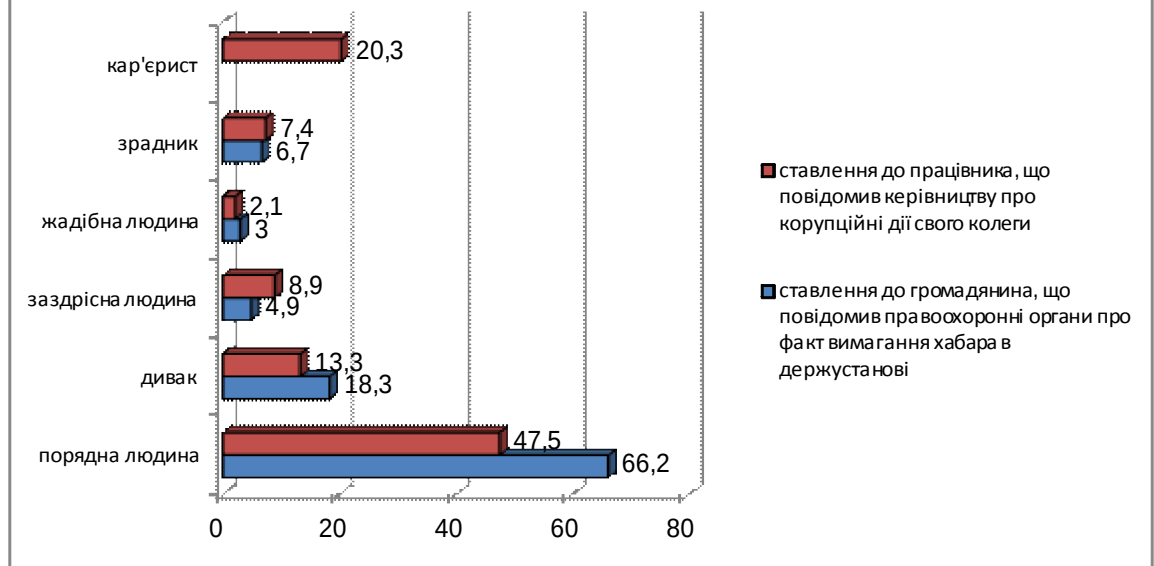
- 95,2% респондентів, які визнали, що перебували у ситуації вимагання хабара протягом останніх 12 місяців не повідомили про це до правоохоронних органів чи керівництву установи. Однак, 45,2% з них заявили, що вони мали бажання повідомити про факт вимагання. (Мал.2.1.2.)



- Ставлення до тих громадян, що повідомляють про факти вимагання хабара в держустанові, є в більшості випадків позитивним. 66,2% респондентів вважають таких громадян порядними людьми. (Мал.2.1.3)

Важливо, що ставлення населення до громадян, що повідомляють правоохоронні органи про факт вимагання хабара в держустанові є більш позитивним ніж до працівника, який повідомляє про корупційні дії своїх колег (Мал. 2.1.3.). Різниця у відповідях складає 18,7% - 66,2% проти 47,5%. Тобто 18,7% з тих, хто позитивно ставиться до повідомлення про факт вимагання, не згодні, що повідомлення про корупційні дії колег є порядним вчинком. Тобто населення більш осудливо ставиться до внутрішнього інформаторства у порівнянні із зовнішнім.

2.1.3. Ставлення населення до інформаторів



Суперечливе ставлення до інформаторства, яке полягає у різниці між намірами повідомляти і реальною поведінкою громадян підтверджується і на рівні політичного дискурсу. Так, за останні часи в пресі з'явилися виступи представників управлінської та політичної еліти, зокрема депутатів Верховної Ради, щодо оцінок майбутніх ініціатив з поширення інформаторства в різних державних установах. Наведемо приклади аргументації різних точок зору. Перша точка зору належить політику, народному депутату від партії «Наша Україна», лідером якої був Віктор Ющенко. Друга точка зору належить особі з багатим досвідом роботи в правоохоронних органах, у тому числі на вищих керівних посадах.

В якості ілюстрації приведемо видержки з публічних інтерв'ю та публікацій.

Лілія Григорович - народний депутат від партії "Наша Україна":

« Із задуму про "інформаторство" нічого не вийде»

"Влада, відроджуючи "стукачів", може сама за це поплатитися". Про це ІМК повідомили в прес-службі політсили. Так Л.Григорович прокоментувала інформацію, поширену Харківською гельсінською групою, про існування наказів управлінь освіт, відповідно до яких освітяни мають інформувати владу про всі суспільно-політичні заходи в їх установах. Депутат вважає появу подібних наказів неприпустимою. Л.Григорович зауважила, що така політика, особливо у студентських середовищах, сприятиме пригніченню у молоді духу свободи та інших чеснот. "Держава виховає на свою голову дуже неприємний феномен: феномен "мальчіша- плохіша" - "стукача". Це підрив узагалі будь-яких суспільних засад, особливо у молодих людей", - зазначила вона.

Л.Григорович звернула увагу на те, що сьогодні з наступом на свободу слова відбувається обмеження права на мирні зібрання, права на висловлення своєї позиції. "Все це разом матиме швидкі й неприємні наслідки для ініціаторів цього процесу", - переконана депутат.

Вона впевнена, що із задуму про "інформаторство" нічого не вийде, оскільки сьогоднішня молодь вихована в інших, демократичних, умовах¹⁶.

Віктор Білоус - перший керівник податкової міліції у складі МВС, а потім ДПА

України – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, начальник факультету податкової міліції Національного університету ДПС України

– Дійсно, інститут гласних позаштатних співробітників правоохоронних органів у тому вигляді, в якому він існував, скасовано ще в перші роки незалежності України. І це правильно, тому що тривалий час у СРСР оперативна інформація інформаторів і нештатників часто мала багатоцільове використання спецпідрозділами правоохоронців, у тому числі в боротьбі з інакомислячими, оскільки чітко діяла система доносництва. А нашій країні це зовсім не потрібно.

І нам треба не винаходити велосипед, як часто-густо буває, а створити інститут інформаторів за схемою, що діє в економічно розвинутих країнах, де права й обов'язки осіб, які стали інформаторами, скажімо, податкової поліції або служби фінансових розслідувань (статусом якої ми, сподіваюся, будемо найближчим часом наділені), повинні підкріплюватися такими інструментами й механізмами, які жодним чином не порушують прав і свобод громадян, а спрямовані винятково на розкриття фінансових злочинів і різних зловживань у цій сфері.

Загалом, питань вистачає... Скажімо, таємний інформатор, який працює в злочинному середовищі (або ж виходець з нього), так чи інакше може бути залучений до протизаконних діянь. Він не зможе добути необхідні свідчення, якщо не буде інтегрований у злочинне середовище. Середовище, що не терпить нейтральних спостерігачів, адже лише активні учасники протиправних вчинків користуються повною довірою спільників. А як зможе діяти в такій ситуації інформатор, якщо не буде наділений відповідним імунітетом? Адже іноді таємний інформатор – безпосередній представник злочинного світу...

Інститут інформаторів насамперед потребує конституційної підтримки, – підкреслює Віктор Білоус. – Тому що громадяни, свідчення яких

¹⁶

Л.Григорович: із задуму про "інформаторство" нічого не вийде // Інтернет - видання «Українські національні новини» - 11.06.2010 -

<http://www.unn.com.ua/ua/news/11-06-2010/129646/>, останній візит 20.12.2010

сприяють викриттю злісних неплатників податків або інших фінансових злочинів, повинні бути надійно захищені законом. Я вже не кажу про те, що такі свідчення повинні добре заохочуватися державою – адекватною грошовою винагородою, а не смішними подачками. Я також упевнений, що тандем "податковий міліціонер – інформатор" дасть змогу нашим співробітникам працювати ще ефективніше.

Сам механізм анонімного інформаторства має бути чітко виписано нормативно і щодо кожного пункту прописано відповідними статтями законодавства України. При цьому повинна бути визначена відповідальність посадових осіб, які навмисно чи не навмисно розсекретили інформатора. Адже як інакше? Генеральний прокурор ФРН доктор Гайслер вважав, що в інтересах держави потрібно будь-яким способом охороняти від демаскування з такими труднощами створену мережу інформаторів, яка проливає світло на діяльність різних злочинних структур.

інформатор – не "стукачок", а особа, яка чесно виконує свій громадянський обов'язок, допомагає розкрити фінансові злочини, – цю догму ми всі повинні будемо проковтнути рано чи пізно, подобається нам це чи ні¹⁷.

Дії респондентів з інформування про корупційні правопорушення розглянуті у наступному розділі, у контексті звернень громадян в правоохоронні органи з заявами про факти корупції.

2.2. РЕАЛЬНИЙ ДОСВІД: ПОКАЗНИКИ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН В ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ З ЗАЯВАМИ ПРО ФАКТИ КОРУПЦІЇ: ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ОПИТУВАННЯ

Не дивлячись на певну підтримку цього заходу, яка простежується у відповідях респондентів щодо ставлення до інформаторства та інформаторів, інформаторство (whistleblowing) в Україні, за тими ж даними опитування населення є непопулярною практикою. Про це свідчать наступні факти:

- За даними опитування населення 2010 року лише 4,8% громадян, які потрапили у ситуацію вимагання хабара, повідомили про це керівництво чи правоохоронні органи (Мал. 2.1.2)
- «Гарячою телефонною лінією» скористалися лише 19% тих респондентів, які мали про що повідомити і можливість це зробити (не дивлячись на попередження про анонімність такого звернення).

Однак, якщо порівняти відповіді громадян з відповідями правоохоронців, то ситуація виглядає інакше. З досвіду 68%

¹⁷ Новиков Ю. Не настукав, а повідомив // Вісник податкової служби України. - №13. - 04.04.06.

опитаних правоохоронців громадяни досить часто звертаються до правоохоронних органів із заявами про корупційні злочини, при цьому 43% зазначили, що таке трапляється дуже часто і 25% - доволі часто (Мал.2.2.1.). Тобто, з одного боку населення проявляє дуже низьку активність у повідомленні корупції до правоохоронних органів, а з іншого – повідомлення громадян є основним джерелом інформації про корупційні злочини для правоохоронних органів.



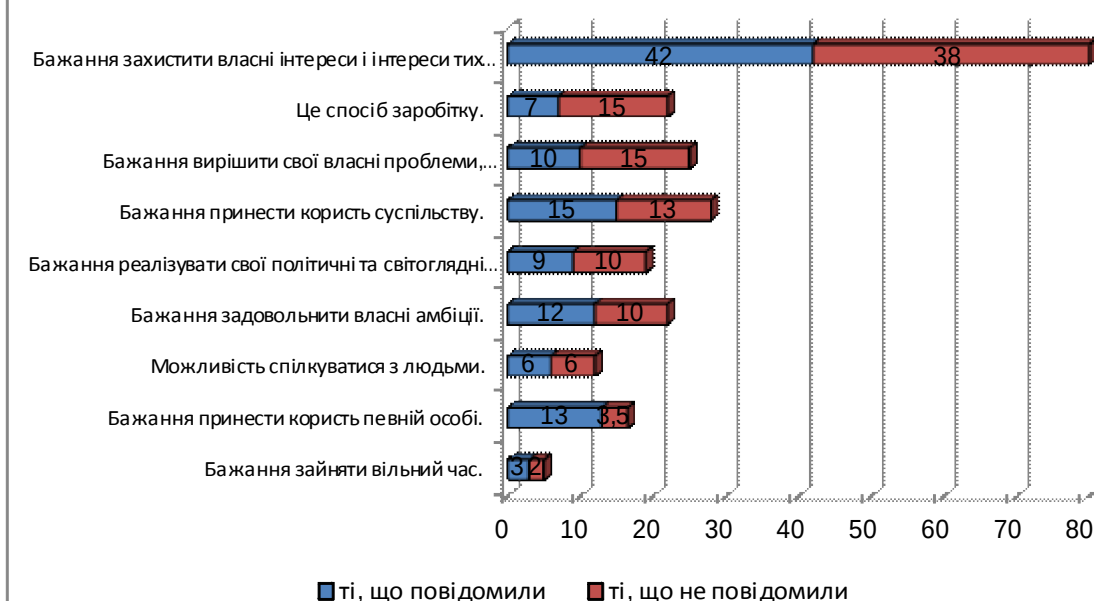
2.3. МОТИВАЦІЯ ГРОМАДЯН, ЯКІ ОБИРАЮТЬ ТАКТИКУ ВИКРИВАННЯ ФАКТІВ КОРУПЦІЇ (ЗВЕРТАЮТЬСЯ З ІНФОРМАЦІЄЮ ДО ПОВНОВАЖНИХ ОРГАНІВ)

Викривання фактів корупції (інформаторство) є однією з форм громадської активності. Мотивація до громадської активності, зокрема до інформування правоохоронних органів про факти корупції, є одним з найголовніших питань даного звіту і найбільш важливим чинником, який має братися до уваги при розробленні антикорупційної стратегії та інших антикорупційних заходів. Відповідь на питання: «Що спонукає людей повідомляти про корупційні правопорушення?», ми отримували з кількох джерел, серед яких опитування населення, опитування співробітників правоохоронних органів, глибинні інтерв'ю з інформаторами і дані фокус-груп.

На думку населення

В ході аналізу ми умовно поділили респондентів на дві групи: «інформаторів» і «інших» - тих, хто мав можливість повідомити, але відмовився від неї. Відповіді цих двох груп на питання «Що спонукає людей до громадської активності?» дають можливість отримати загальне стереотипне ставлення до активної форми протидії корупції (Мал.2.3.1).

2.3.1. "Що спонукає людей до громадської активності"



Слід зазначити, що громадська активність, як на думку самих активістів (інформаторів), так і на думку решти громадян, є наслідком реалізації скоріше індивідуальних, ніж суспільних потреб. Лише 15% інформаторів і 13% «інших» вважають, що в основі громадської активності лежить бажання принести суспільну користь. Більшість респондентів вважають, що головними мотивами є бажання захистити власні інтереси і інтереси людей, що знаходяться в подібному стані (42% інформаторів і 38% не інформаторів), бажання задовольнити власні амбіції (12% інформаторів і 10% не інформаторів), бажання реалізувати свої політичні і світоглядні уподобання (9% інформаторів і 10% не інформаторів). У даних позиціях мотивація інформаторів і не інформаторів майже співпадає і складає в середньому 2% між кількістю респондентів, що відповіли певним чином.

Основна різниця у відповідях представників зазначених груп полягає в тому, що серед не інформаторів (тих, хто відмовився від активної позиції) більшою є кількість респондентів, що бачать за активними діями інформаторів корисливі мотиви: додатковий заробіток (15% проти 7%), бажання вирішити власні проблеми, прикриваючись захистом громадських інтересів (15% проти 10%).

Водночас в переліку мотивів, про які говорять інформатори, зустрічається мотив, який практично не розглядають ті, хто не мав досвіду повідомлень, - це бажання принести користь конкретній особі (15% інформаторів і 3,5% не інформаторів).

Систематизуючи відповіді обох груп населення за індивідуальними і суспільними мотивами на більш загальному рівні можна зробити висновок, що на думку 80% інформаторів, до активної громадської позиції громадян спонукають ті чи інші індивідуальні

мотиви і лише 28% вважають, що мотивом є бажання принести користь суспільству чи іншій особі. Серед не інформаторів 88% вважають, що до громадської активності спонукають особисті інтереси і лише 18,5% вважають, що мотивом до громадської активності є бажання принести користь суспільству чи іншій особі.

На думку правоохоронців

Співробітники правоохоронних органів теж вважають, що мотиви інформаторів частіше мають особистісну ніж суспільно корисну спрямованість. Так, головним мотивом, на їх думку, є захист власних прав (72%). Чверть правоохоронців вважають, що інформатори керуються помстою (25%), 16% - заздрістю до особи, що отримує корупційні блага. Водночас корисливі мотиви (збагачення, слава) практично не згадуються (Мал.2.3.2.). Суспільно корисливі спонукання ранжуються наступним чином: боротьба за справедливість 15%, активна громадська позиція 8%, нетерпимість до корупціонерів 7%.



2.4. МОТИВАЦІЯ ЗАМОВЧУВАННЯ ФАКТІВ КОРУПЦІЇ

Основні причини замовчування фактів корупції лежать в площині суспільних норм і залежать від ставлення громадян до ефективності антикорупційної діяльності уповноважених органів. Мотивація громадян на думку співробітників правоохоронних органів дещо відрізняється від пояснення власної мотивації громадянами. Однак, це пояснюється виключно фаховим підходом співробітників правоохоронних органів до даної проблеми.

На думку громадян

Найбільша кількість респондентів - 47% тих, хто мав бажання повідомити, але не повідомив, і 43% тих, хто повідомив (загалом 90%), вважають звернення до правоохоронних органів марною справою. (Мал.2.4.1). Це означає зневіру громадян у можливість держави в цілому і правоохоронних органів зокрема ефективно протидіяти корупції в державі.

Про це в першу чергу свідчить той факт, що 33% громадян, які не повідомили правоохоронним органам (17,3% - з тих, хто бажав повідомити і 15,3% тих, хто і не збирався цього робити) не довіряють правоохоронним органам. Непрямо це було підтверджено під час глибинних інтерв'ю: *«прокуратура в прошлом году была очень активна, но это была имитация борьбы с коррупцией. Очевидно, они просто выполняли свои планы»*. Тобто громадяни не очікують будь-яких позитивних результатів від правоохоронних органів, а певна частина їх взагалі вважає боротьбу з корупцією в Україні імітацією.

Іншим підтвердженням марності повідомлення про корупційну поведінку правоохоронним органам населенням є той факт, що 18% опитаних вважають громадян, які повідомляють правоохоронні органи про корупцію диваками (Мал. 2.1.3.).

Наступним мотивом, який на думку майже 57% відсотків населення (25,8% тих хто не мав наміру повідомляти і 31% тих, хто бажав повідомити, але не зробив цього) є з одного боку не впевненість у власній позиції, а з іншого – недовіра професіоналізму співробітників правоохоронних органів: вони назвали причиною складність довести факт вимагання хабара. Дану причину можна також віднести до недовіри правоохоронним органам.

Наступною за кількістю відповідей респондентів причиною, яка заважає громадянам звертатися до правоохоронних органів із повідомленнями про корупцію є функціональне ставлення громадян до корупції. Так, загалом 45% (19,2% хто не збирався повідомляти та 26% тих хто бажав та не повідомив) громадян, які не повідомили правоохоронні органи про відомі їм факти корупції зробили це з остраху «не отримати те, за що платять» (Мал.2.4.1.). Підтвердилося це і матеріалами глибинних інтерв'ю: *Р1. Наши клиенты молчали потому, что все услуги, которые он (хабарник) им оказывал были незаконными. Решения (окончательные решения) принимал не он. Но без его решения они не могли получить то, что хотели. И это имело решающее значение. Они хотели получить то, на что не имели законных прав. Поэтому никто никому и не мог предъявить каких-либо претензий. Никто ничего не вымогал и не требовал. Он «шел навстречу их слезным просьбам»*. Функціональне ставлення до корупції підтверджується і відповідями на питання: «Чому люди дають хабарі чиновникам?», в результаті відповіді на яке 40% респондентів підтвердили своє функціональне ставлення до корупції. На думку 13% опитаних «хабарі забезпечують стовідсотковий результат», а на бумку 27% - «хабарі спрощують процедурну тяганину» (Мал.2.4.2.).

Для майже 37% (14,8% тих хто не збирався повідомляти і 22% тих, хто бажав повідомити) респондентів причиною, що зупинила від звернення до правоохоронних органів був «страх помсти з боку хабарника».

Правова необізнаність населення була причиною для 20% респондентів (8,4% та 12%), вони не «не знали, куди звернутися із скаргою» (Мал. 2.4.1.). Тобто 12% респондентів, які збиралися повідомити про факт корупції просто не знали до якого органу звернутися з відповідним повідомленням.

Слід звернути увагу на той факт, що різниця між кількістю респондентів, які бажали і не бажали повідомляти про корупцію складає від 2 до 7% в залежності від заявленої причини. Найбільша різниця у кількості респондентів відстежується при таких причинах: «не вистачило часу» та «не прийнято так робити» і склала майже половину кількості респондентів. Так, браком часу свою відмову повідомити назвали 12% тих, хто бажав повідомити і 5,7% тих, хто не збирався цього робити. Соціальною нормою «не прийнято так робити» пояснили свою поведінку 11,6% тих, хто збирався повідомити і 5,7% тих, хто не збирався.

Суттєвим показником є те, що лише 17% респондентів, які не повідомили до правоохоронних органів зробили це посилаючись на соціальні норми і традиції.



2.4.2. Як Ви вважаєте, чому в нашій країні люди дають хабар чиновнику? (у % до кількості відповілих)



Іншим фактором, який впливає на мотивацію громадян, які не повідомляють про корупційні злочини є висока лояльність населення до корупції. Якщо корупція є нормою, то боротьба з нею розглядається як девіантна поведінка. Корупційна поведінка в більшості випадків влаштовує обидві сторони корупційної угоди, про що свідчить опитування населення. Так, 20% респондентів вказують на те, що «обидві сторони знають, що хабар є загальноприйнятим у цій ситуації». Для 9% опитаних «хабар є певною суспільною традицією». На думку 12% респондентів «громадяни самі проявляють ініціативу» у даванні хабара. Важливо зазначити, що незначна кількість респондентів (6%), сплачуючи хабар, вважають, що таким чином компенсують низьку заробітну плату чиновників (Мал.2.4.2.). Про це свідчать і глибинні інтерв'ю: *«Не сообщая потому, что не считаю это коррупцией. Хотя формально может быть все иначе, но нельзя перегибать палку. Если у нас принято так, то может нужно разобраться, а стоит ли за это наказывать. Есть настоящие коррупционеры, а если зарплата врача – 1500 гривен, о чем можно говорить? О какой коррупции? Это милостыня»*.

На думку співробітників правоохоронних органів

Важливо, що на думку співробітників правоохоронних органів, громадяни не повідомляють про наявну в них інформацію щодо корупційних зловживань, саме з причин небезпеки. Ця позиція представлена наступними варіантами відповідей: «громадяни не впевнені, що це повідомлення їм не зашкодить» (58%), «громадяни не довіряють правоохоронним органам» (37%), «громадяни бояться помсти» (35%), «громадяни не впевнені, що їх анонімність буде збережено» (33%) (Мал.2.4.3.). 80% співробітників правоохоронних органів вважають громадян не захищеними (41%) або слабо захищеними (39%) і лише 8% опитаних правоохоронців вважають, що громадяни, які повідомляють їм про корупційні зловживання чиновників є добре захищеними (Мал. 2.4.4.). Лише біля 21%

співробітників правоохоронних органів вважають, що причини замовчування пов'язані із негативним суспільним ставленням до інформаторства як до соціального явища: «тому, що це неприйнятне в нашому суспільстві» (10%), «не вірять в те, що їх правильно зрозуміють» (11%). Слід зазначити, що на думку 89% співробітників правоохоронних органів, громадяни, які мають бажання повідомити, знайдуть, де це слід зробити.

Цікаво, що кількість співробітників правоохоронних органів, які вважають, що громадяни не довіряють правоохоронним органам більше, ніж кількість громадян, які так вважають: 37% проти 33%.

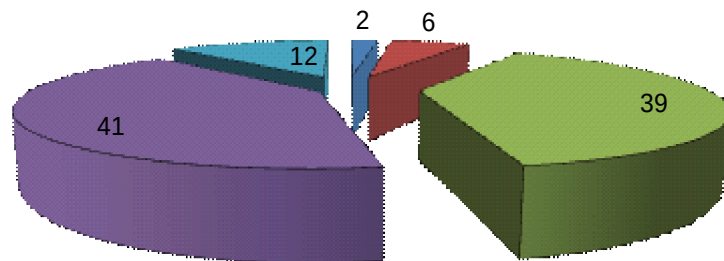
Таким чином, до основних факторів, що сприяють замовчуванню громадянами фактів корупції, відносяться: недовіра населення до державних органів, зокрема низький рівень довіри до правоохоронних органів; висока лояльність до корупції, у тому числі функціональне ставлення до корупції; відсутність належного захисту з боку правоохоронних органів, у тому числі страх помсти з боку хабарника; низька правова грамотність населення. При цьому соціальні норми та традиції негативного сприйняття інформаторства є перепорою для незначної кількості респондентів: 17% для опитаних громадян і на думку 21% правоохоронців громадяни керуються соціальними нормами при прийнятті рішень щодо повідомлення або не повідомлення про корупцію.

2.4.3. Причини, за якими громадяни, на думку співробітників правоохоронних органів, не повідомляють їх про наявну в них інформацію щодо корупційних зловживань.



2.4.4. Досвід співробітників правоохоронних щодо того, наскільки захищеними є громадяни, які повідомляють правоохоронні органи про корупційні зловживання

■ Дуже добре ■ Добре ■ Слабо ■ Не захищені ■ Важко відповісти



2.5. ЕФЕКТИВНІСТЬ ПОВІДОМЛЕНЬ ПРО КОРУПЦІЙНІ ДІЇ

Серед причин, які зупиняють громадян від повідомлень про корупцію до правоохоронних органів, на першому місці стоїть невпевненість в тому, що це дасть будь-який результат. Тому нами окремо була досліджена ефективність повідомлень повноважним органам про корупційні дії держслужбовців. З цією метою ми дослідили ефективність звернень до правоохоронних органів та ефективність повідомлень за телефонними «гарячими лініями».

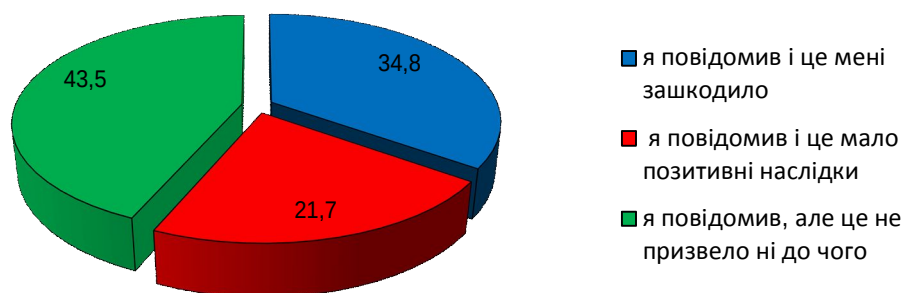
За результатами опитування населення, повідомлення правоохоронних органів про факти корупції вважається марною і неефективною справою. Серед тих 4,8% респондентів, що звернулися із заявою до правоохоронних органів задоволеними результатом залишилися лише 21,7%. Більше третини респондентів (34,8%) вважають, що це їм лише зашкодило, 43,5% опитаних відповіли, що повідомлення ні до чого не призвело (Мал.2.5.1.).

Інформатори в глибоких інтерв'ю теж досить невпевнено оцінюють наслідки своїх повідомлень, припускаючи вірогідність домовленості правоохоронних органів із особами щодо яких була повідомлена інформація: Р.1. *«Правда не знаю, как будет дальше. Особенно, если будет судебное разбирательство.... я знаю ситуации, когда они (правоохранительные органы) не пропустят никакую негативную информацию. Так как она будет касаться тех, кто неприкасаем (родственники и тому подобное). Я думаю, что мое заявление получило ход только потому, что изменился какой-то расклад «на верхах».*

Р2. *А были ли попытки погасить это дело на уровне той службы, куда Вы обратились? Да, это я могу утверждать уверенно. У меня там неплохие неформальные контакты и я был в курсе прохождения моего дела. Сразу все стало известно. Попытались договориться. Были озвучены условия. Но что-то не вышло. И дело пошло в работу. То, что мой шеф и его зам были убраны (переводом в другое подразделение и с понижением) – это хоть что-то. Вся схема кстати развалилась. Все попряталось. Не знаю как сейчас.*

Р5. *«Я не уверен, что мой бывший начальник не вернется на свое рабочее место, отделавшись легким испугом. И тогда я однозначно буду вынужден искать другую работу. Возможен вариант мести со стороны его людей (может даже родственников). Но пока все тихо».*

Мал.2.5.1. Наслідки повідомлень про факти корупції в правоохоронні органи

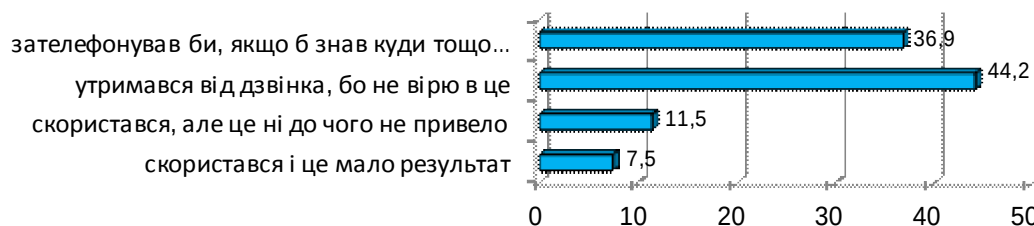


Телефонні лінії для повідомлення про випадки корупції в установах

За результатами опитування населення, кожен п'ятий респондент зазначив, що в його житті були випадки, коли йому міг би допомогти дзвінок на «Гарячі телефонні лінії». При цьому серед респондентів, що мали привід зателефонувати, скористалися телефоном «гарячої лінії» лише 19% (Мал.2.5.2). Майже 37% респондентів були готові зателефонувати, але не знали номеру телефону за яким це можна зробити («зателефонували би, якби знали куди і де»). Це свідчить про те, що 56% респондентів можна віднести до громадян, що в цілому налаштовані на антикорупційну активність.

У той же час 44% респондентів утримались від дзвінка, бо «не вірять в його ефективність», і вони мали рацію, оскільки ефективність «гарячих телефонних ліній», на думку тих, хто ними скористався є доволі низькою. Лише 39% респондентів, які скористалися «гарячою лінією» повідомили про те, що їх дзвінок мав результат. На думку 61% дзвінок не приніс жодних результатів. Низька результативність застосування «гарячої лінії» підтверджується і глибинними інтерв'ю: *«А как Вы относитесь к горячим телефонным линиям? - Несколько лет назад у нас в районе попробовали такую линию создать для всех граждан. Но звонков практически не было. А те, которые поступали, – просто обиды или вопросы вообще не имеющие отношения к коррупции: ремонт крыши, прокладка газа, пенсии и прочее. Мне рассказывал об этом человек, который писал отчет об итогах работы. Полный провал».*

Мал. 2.5.2 Використання "гарячої телефонної лінії" (у % до тих, хто мав нагоду повідомити про факт корупції в установі)



Підводячи підсумки можна констатувати, що ставлення населення до інформаторства є неоднозначним і суперечливим при тому, що мотиви є цілком визначеними і цілком виправдовуються існуючою ситуацією з корупцією в суспільстві і протидією корупції в державі.

Суперечливість у відношенні до інформаторства у масовій свідомості полягає в тому, що більшість з опитаних респондентів в цілому позитивно відноситься до інформаторства як антикорупційного засобу і до інформаторів, тоді як фактично рівень участі у такій діяльності є доволі низьким: лише 5% з осіб, які стикалися з корупцією повідомили про неї правоохоронні органи і 19% респондентів скористалися гарячою телефонною лінією, коли мали що повідомити і можливість це зробити. Не дивлячись на це, для правоохоронних органів повідомлення громадян залишаються основним джерелом інформації про корупцію.

Позитивною тенденцією є те, що 50% осіб, які не повідомили про корупцією мали бажання це зробити, однак не зробили за певних причин.

В основі мотивації повідомлення про корупційні дії лежать в основному особисті мотиви, про що свідчить від 72% до 88% респондентів різних категорій. Суспільні інтереси інформатори захищають на думку від 7% до 28% респондентів різних категорій. Від 7% до 25% різних категорій респондентів вважають, що інформатори користуються корисливими мотивами (заробити гроші) або іншими неблагородними мотивами як заздрість, помста тощо.

До основних демотивуючих факторів інформаторства відносяться: недовіра населення до державних органів, зокрема низький рівень довіри до правоохоронних органів; висока лояльність до корупції, у тому числі функціональне ставлення до корупції; відсутність належного захисту з боку правоохоронних органів, у тому числі страх помсти з боку хабарника (80% співробітників правоохоронних органів відзначили відсутність реального захисту інформаторів); низька правова грамотність населення. Недовіра до правоохоронних органів та держави підтверджується низькою ефективністю та результативністю повідомлення про корупцію: лише 22% респондентів, які повідомили правоохоронні органи про

корупцію і 39% респондентів, які звернулися до гарячої телефонної лінії заявили, що одержали позитивний результат від повідомлень.

При цьому соціальні норми та традиції негативного сприйняття інформаторства є перепорою для незначної кількості респондентів: 17% для опитаних громадян і на думку 21% правоохоронців громадяни керуються соціальними нормами при прийнятті рішень щодо повідомлення або не повідомлення про корупцію. Для населення факт оплати за надання інформації про корупцію не відіграє жодної ролі в якості мотиву інформаторства.

3. ІНФОРМАТОРСТВО (WHISTLEBLOWING) В ОРГАНАХ ТА УСТАНОВАХ СФЕРИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

3.1. ПОШИРЕНІСТЬ ІНФОРМАТОРСТВА ЯК ТИПУ ПОВЕДІНКИ ДЕРЖСЛУЖБОВЦІВ

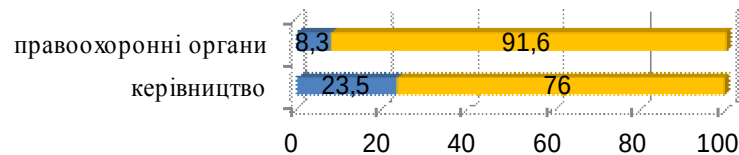
В більшості випадків держслужбовці схильні ігнорувати корупційні дії своїх колег (Мал.3.1.1.). За даними опитування, 75% чиновників, отримавши інформацію про корупційні зловживання колег, нічого робити не будуть. З них 42% змінять ставлення до хабарника, «не будуть поважати цю людину». Біля 20% опитаних, у цьому випадку повідомлять керівництво, з них половина бажали б зробити це анонімно і лише 10% держслужбовців готові відкрито повідомити керівництво. Інші варіанти є малоімовірними, бо вписуються в межі соціологічної похибки. Менш ніж 4% держслужбовців звернуться у цьому випадку до правоохоронних органів, зокрема лише 1% - відкрито повідомивши своє ім'я. Біля 5% бажають повідомити про хабарника ЗМІ, 3% - передадуть інформацію неурядовим громадським організаціям.



Випадки, коли б працівник державної установи інформував *керівництво* про корупційні зловживання своїх колег, відомі 23,5% опитаних держслужбовців. 76% респондентів взагалі «ніколи не чули про таке» (Мал.3.1.2.). Випадки, коли б працівник державної установи інформував *правоохоронні органи* про корупційні зловживання своїх колег, відомі 8% опитаних держслужбовців (92 % респондентів ніколи про таке не чули). Більшість випадків повідомлень правоохоронним органам про корупцію відбулися в органах місцевого самоврядування (52%) і місцевих органах виконавчої влади (42%).

3.1.2. Розподіл відповідей держслужбовців а питання "Чи відомі Вам випадки, коли б працівник державної установи, інформував про корупційні зловживання своїх колег"...

■ так, відомі ■ ні, не відомі

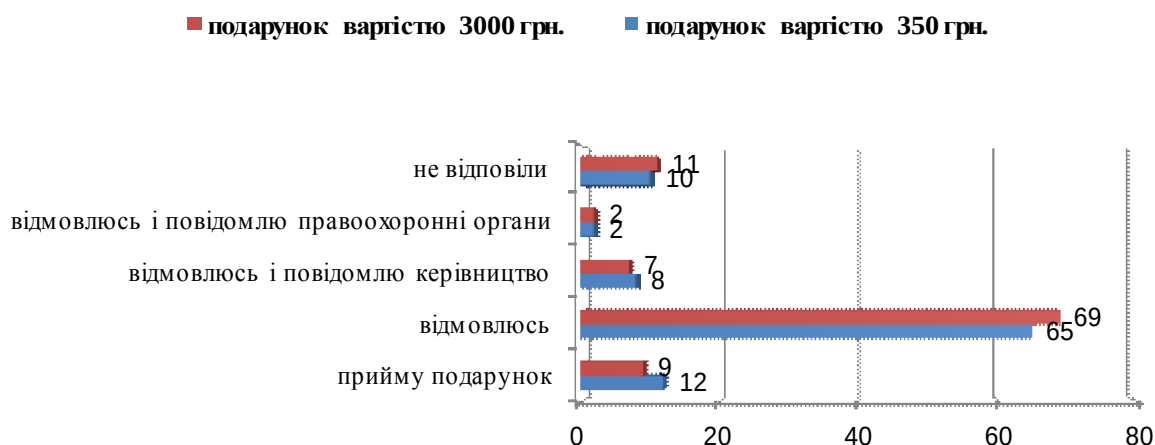


3.2. ГОТОВНІСТЬ ДЕРЖСЛУЖБОВЦІВ ПОВІДОМЛЯТИ ПРО ПРОПОЗИЦІЇ ХАБАРА

В ході дослідження ми намагалися проаналізувати реакцію держслужбовців на пропозиції хабара. Для цього респондентам було запропоновано відповісти на питання, пов'язані із прожективними ситуаціями пропозиції винагороди різного розміру. За результатами опитування, вартість підношення практично не впливає на імовірну реакцію держслужбовця на пропозицію хабара (прийняти чи відмовитись). Так, 12% респондентів зазначили, що погодяться прийняти подарунок-подяку, вартістю 350 грн., в наступній ситуації: *«Розглядаючи скаргу громадянина, ви дійшли висновку, що ця скарга має бути задоволена. Наступного дня громадянин приніс Вам картку поповнення мобільного рахунку вартістю 350 грн.»* Прийняти в подібній ситуації мобільний телефон вартістю 3000 грн. погодяться 9% респондентів. У той же час біля 10% опитаних відмовились від відповіді на ці питання (Мал.3.2.1.). Проте, як бачимо, різниця у відповідях, в ситуаціях, що передбачають різні суму хабарів, не перевищує соціологічної похибки.

Цінність хабара також не впливає і на готовність повідомити керівництво або правоохоронні органи. Готові повідомити керівництво не більше 8% держслужбовців, правоохоронні органи – 2%.

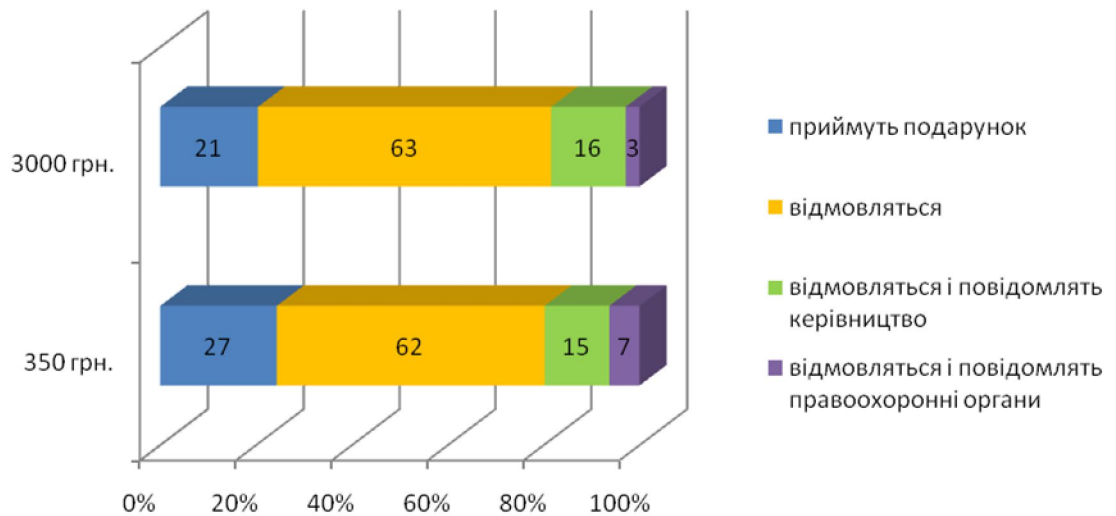
3.2.1. Дії держслужбовців у ситуації коли, громадяни бажають віддячити за законне рішення подарунками різної вартості.....



Контрольними питаннями в контексті дослідження реакції держслужбовців на подарунки-віддяку різної вартості є оцінки чиновниками імовірної поведінки колег. Так, відповіді на питання «Як поступила би більшість Ваших колег?» демонструють подвійне зростання показників готовності прийняти подарунок і готовності повідомити про це керівництво, що на нашу думку відображає більш реалістичну картину. На думку 27% опитаних держслужбовців, більшість їхніх колег погодяться прийняти подарунок вартістю у 350 грн., 21% - вважають, що більшість колег погодяться прийняти подарунок у 3000 грн. Як бачимо кількість відмов від більш коштовного подарунку є дещо більшою, як, власне, і відповідальність яка буде більш суворою.

Проте зберігається тенденція до того, що вартість подарунку не впливає на стратегію подальшої поведінки. Лише 15% держслужбовців вважають, що більшість з їхніх колег будуть готові повідомити про факт корупційних зловживань своє керівництво, 4% - правоохоронні органи.

Мал. 3.2.2. Уявлення держслужбовців про імовірну поведінку колег в ситуаціях пропонування їм подарунків різної вартості



3.3. Чинники, що сприяють замовчуванню фактів корупції в держустановах

Як зазначалося в попередніх розділах, переважна більшість держслужбовців попри негативне ставлення до хабарників, обирають тактику ігнорування і замовчування випадків корупційних дій своїх колег. Чинники, що сприяють загальній позиції «заплющених очей» є різними, проте всі вони пов'язані переважно з інституційними факторами, тобто нормами і правилами, які діють в конкретній установі.

Подібна тенденція спостерігається і в колективах співробітників правоохоронних органів. Кількість випадків повідомлень про корупційні дії колег в обох сферах не перевищують 24%.

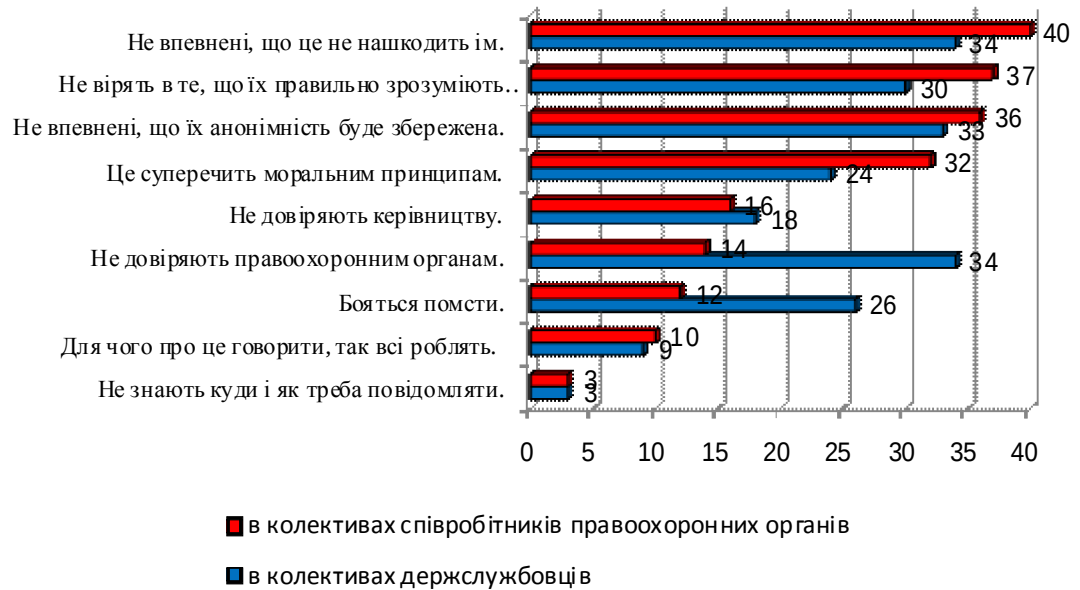
Чинники, що сприяють загальній позиції «заплющених очей» мають як загальнонаціональну так й інституційні обумовленість, що було виявлено під час співставлення масивів держслужбовців та співробітників правоохоронних органів.

На думку держслужбовців, основні стримуючі чинники пов'язані з небезпекою повідомлень про корупційні зловживання в установі, як в правоохоронні органи, так і керівництву. Так, 34% не довіряють правоохоронним органам, і стільки ж (34%) опитаних не впевнені, що повідомлення їм не зашкодить, 33% - не впевнені, що буде збережена їх анонімність; 30% - не вірять, що їх правильно зрозуміють, 26% - бояться помсти. Крім цього, кількість респондентів, хто вважає, що в наслідок повідомлення постраждає (буде звільнений) заявник (19%) більше, ніж тих, хто впевнений, що буде звільнено хабарника (14%) (Мал.3.3.1).

З транскриптів глибинних інтерв'ю: *почему, ваши коллеги скрывают то, что знают о тех, кто дискредитирует всю госслужбу и бросает тень и на них тоже? «Они молчат потому, что боятся потерять работу». РЗ. А кто кроме Вас знал о злоупотреблениях ? «Не думаю, что это было непонятно другим. Предпочитали молчать. Меня особенно поразила бухгалтер одной из спецшкол, с которой я проработала много лет и у нас были очень доверительные отношения. Однажды она пришла ко мне и пожаловалась, что стало очень трудно работать. Пришлось проводить оплаты по документам, которые ей показались сомнительными. Я ей говорю – иди в милицию и пиши заявление. А она – боюсь потерять работу. Они выкрутятся , откупятся а у меня год до пенсии. Точно так же и другие». Вы хотите сказать, что они не верили правоохрнительным органам, сомневались в их неподкупности? Да. Это я думаю была основная причина».*

Іншим чинником є *недосконалий механізм розгляду скарг* в системі державної служби. Деякі з учасників фокус-груп, що були свідками інформаторства у власному колективі, зазначили, що існує певний механізм розглядання скарги, який по суті робить whistleblowing марною і небезпечною справою. Сутність цього механізму полягає в тому, що скарга написана в вищестоящий орган, повертається для розв'язання назад керівнику тієї установи, звідки вона й надійшла. В цьому випадку керівник обов'язково збирає колектив, розбирає скаргу, і в найкращому з випадків все залишається на своїх місцях. В багатьох професійних колективах, на рівні корпоративної культури, інформаторство розцінюється як зрада, однак на персональному рівні лише 6% опитаних вважають зрадниками інформаторів, які повідомили правоохоронні органи та 3% тих, хто повідомив керівництво. Не тільки представники колективу, але й керівництво намагаються позбавитись такого співробітника.

Мал. 3.3.1. Що стримує працівників повідомляти про наявну в них інформацію про корупційні зловживання в своїх колективах (за даними опитування держслужбовців і співробітників правоохоронних органів)



Однією з причин замовчування є низька ефективність повідомлень. На думку 31% чиновників, повідомлення ні до чого не призведуть. (Мал. 3.3.2.). Лише 28% опитаних держслужбовців вважають, що таке повідомлення буде мати позитивний результат: 14% вважають, що наслідки повідомлення будуть стримувати інших працівників цієї установи від корупційних дій і 14% вважають, що хабарник буде звільнений. (Мал.3.3.2.).

Наступна перешкода антикорупційній активності в межах установ пов'язана із тим, що часто само керівництво очолюючи корупцію, впроваджує і підтримує в установі корупційну культуру. 19% респондентів зазначили, що хабарнику, у випадку його викривання колегами, треба буде поділитися з керівником коштами, отриманими з корупційної угоди (Мал.3.3.2). Це підтверджується і тим фактом, що 18% опитаних держслужбовців не довіряють своїм керівникам (мал. 3.3.1).

З транскриптів глибинних інтерв'ю з вістблоурами: Р1. *«То, что делал наш начальник, не могло иметь смысла без поддержки руководства. Я не могу утверждать, что они были заодно, но знать они могли».*

Рядові співробітники взагалі можуть бути відсторонені від корупційних практик керівництва і навіть не уявляти собі їх: *«Постоянными были только два сотрудника. Я и зам начальника. Остальные очень часто менялись. Ведь работа сложная и ее много. И левых доходов у нас нет для рядовых сотрудников. Может иногда и мелочи. Ведь все устранены от принятия решений и даже*

контакты с посетителями почти отсутствуют. Так что была текуность. Никто не успевал толком ни в чем разобраться. Некоторые считали, что шеф выгодно женился».

3.3.2. Які наслідки буде мати повідомлення працівника керівництву про корупційні дії його колеги (за даними опитування держслужбовців)



Закони професійної етики часто ігноруються, що свідчить про фактичну відсутність інформаторства як частини корпоративної етики. Наступним чинником, що сприяє замовчуванню корупції є пріоритет особистісних зв'язків над професійними. Високий рівень довіри між співробітниками – значуща цінність для держслужбовців. В переліку мотивів, що приваблюють респондентів на нинішньому місті роботи «гарні відносини з колегами і керівництвом» стоять на другому по значущості місті після пенсійного забезпечення. Ділові стосунки часто переходять в площину більш тісних неформальних - дружніх і навіть родинних. Саме тому, 24% опитаних держслужбовців вважають доносництво на колег аморальним вчинком, 30% - не вірять, що їх правильно зрозуміють колеги та друзі, а 9% не повідомляють тому що вважають, що усі так роблять (Мал. 3. 3.1).

Принциповість даної позиції має зв'язок, зокрема із інституційними факторами, до яких відносяться послідовна позиція керівництва, щодо антикорупційної політики, пріоритет професійної етики, обов'язковість застосування норми для всіх без виключення в тому числі для керівництва.

Чинники, які стримують співробітників правоохоронних органів від повідомлень про корупцію в своїх колективах майже повністю співпадають з чинниками, які впливають і на державних службовців. Також як і для державних службовців основною перепорою є проблема власної безпеки, яка для правоохоронців навіть вища, чим

для держслужбовців: якщо серед держслужбовців було 34% які не повідомляли тому, що це могло нашкодити їм, то серед правоохоронців таких було 40%. Також на 3% більше правоохоронців не вірять в те, що буде збережена анонімність інформатора 36% проти 33%. Правоохоронці більше піддаються існуючим стереотипам щодо негативного ставлення до інформаторів у суспільстві, у них більше розвинутий дух корпоративності. При цьому вони менш переймаються питаннями професійної етики і більше турбуються про відносини з колегами в середині колективу. Так, на 7% більше правоохоронців бояться осуду з боку колег (не вірять, що їх правильно зрозуміють колеги і друзі) – 37% правоохоронців проти 30% держслужбовців. Крім цього внутрішнє інформаторство для 32% опитаних правоохоронців суперечить моральним принципам (28% серед держслужбовців). Майже рівна кількість правоохоронці і держслужбовців не повідомляють про корупційні дії колег тому що «так всі роблять» (10% і 9%). На відміну від держслужбовців правоохоронці у меншій мірі бояться помсти з боку колег – більше чим у два рази 26% держслужбовців проти 12% правоохоронців; набагато менша кількість правоохоронців не довіряють правоохоронним органам 14% проти 34%, що є природнім. Цікаво, що менша кількість правоохоронців не довіряє власному керівництву 16% проти 18% (Мал. 3.3.1).

Таким чином для співробітників правоохоронних органів чинниками, які стримують їх від повідомлень про корупційні дії своїх колег є страх про негативні наслідки, які можуть для них наступити з боку керівництва, а також острах про зміну ставлення до них з боку колег. Крім цього на правоохоронців сильний вплив має дотримання внутрішньої корпоративності: для третини правоохоронців внутрішнє інформаторство суперечить особистим моральним принципам і 10% опитаних не повідомляють, тому що переконані, що більшість колег чинить так само.

3.4. СТАВЛЕННЯ ДО ІНФОРМАТОРІВ З БОКУ ДЕРЖСЛУЖБОВЦІВ ТА ПРАВООХОРОНЦІВ

За результатами опитування державних службовців сукупно біля 30% респондентів дали інформаторам відверто негативні оцінки: зрадник, жадібна людина, заздрісна людина. Третина назвала інформаторів, що повідомляють керівництво - кар'єристами (30%), і стільки ж - порядними людьми (29%).

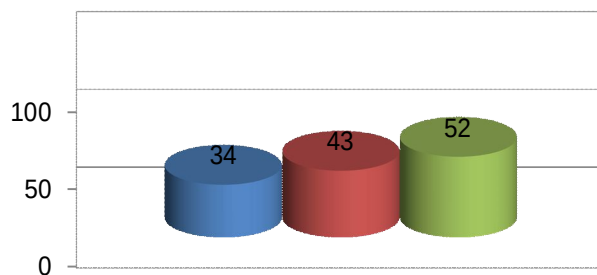
У опитуванні держслужбовців щодо ставлення до інформаторів виділялося два сценарію – внутрішнє повідомлення (керівництво) і зовнішнє повідомлення (правоохоронні органи). Аналіз відповідей показав наявність суттєвих відмінностей у відношенні до інформаторів, які повідомляють керівництво і які повідомляють правоохоронні органи. Так, порядною людиною вважають внутрішнього інформатора 29% опитаних, тоді як зовнішнього

інформатора порядною людиною вважають 21% респондентів. Така тенденція підтверджується і при оцінюванні інформаторів як зрадників – вдвічі більше респондентів вважають зрадником зовнішнього інформатора (6% проти 3%) та при оцінюванні інформаторів як диваків: на 5% більше респондентів диваками тих, хто повідомляє правоохоронні органи (20% проти 15%). Такий же результат і при оцінці інформаторів як заздрісних людей: на 6% більше респондентів вважають заздрісними інформаторів, які повідомляють правоохоронні органи (18% проти 12%). Практично однакове ставлення до внутрішніх і зовнішніх інформаторів як до жадібних (біля 8%) і кар'єристів (біля 29%). Тобто ставлення до інформаторів, які повідомляють правоохоронні органи є більш негативним, ніж до тих, хто повідомляє керівництво. Для найбільшої кількості респондентів (20%) повідомлення в правоохоронні органи виглядає як досить «дивакувата», ненормальна, поведінка. Це може свідчити про наявність певної корпоративності у свідомості держслужбовців. (Мал. 3.4.2).

Оцінки держслужбовцями ефективності інформаторства в професійних колективах загалом співпадають з оцінками дій інформаторів. Так, 34% опитаних держслужбовців вважають заохочення громадян повідомляти про факти корупції своїх колег ефективним заходом у боротьбі із корупцією і 29% називають тих, хто повідомив керівництво порядними людьми (Мал.3.4.1., 3.4.2.). Це свідчить про те, що третина держслужбовців мають певну установку до несприйняття корупції, яка існує на ціннісно-мотиваційному рівні, але не проявляється на поведінському. Інформатори в глибинних інтерв'ю зазначили, що в держустановах існує певна частина людей, які дуже невдоволені корупцією, але вимушені мовчати з огляду на високу імовірність звільнення: *А насколько часто в госорганах встречаются люди с взглядами аналогичными Вашим? - «Встречаются. Вы должны понимать, что коррупция это не проблема всех чиновников. Подавляющее большинство ничего не имеют кроме своей зарплаты и они очень часто этим дорожат».*

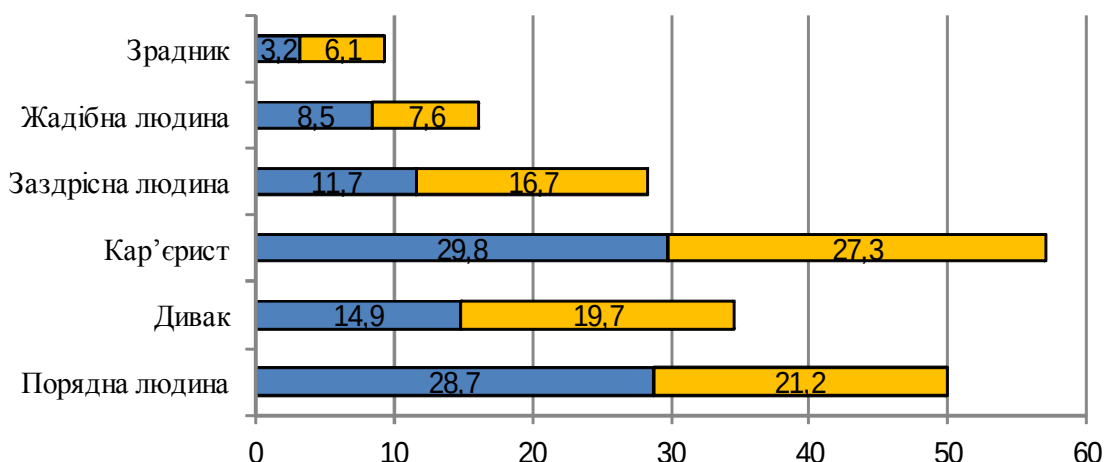
3.4.1. Відсоткова кількість респондентів, які вважають, що заохочення (в тому числі грошове) працівників, що повідомляють керівництво про корупційні дії своїх колег є ефективним антикорупційним заходом.

■ держслужбовці ■ населення ■ правоохоронні органи



3.4.2. Ставлення держслужбовців до працівника, що повідомив про корупційні дії своїх колег

■ керівництво ■ правоохоронні органи



Фокус-групи з держслужбовцями, показали, що ставлення до інформаторства виражається в оцінках не стільки емоційних, скільки функціональних. Учасники були схильні не сприймати інформаторство як засіб в силу його марності, винятковості і несприятливості в суспільстві в цілому і установі зокрема: *«це не наш метод», «стукача» нікто не будет держать на работе*. У той же час негативного і емоційно забарвленого особистого ставлення проявлено не було. Держслужбовці, негативно оцінюючи інформаторів та інформаторство, не заперечують і свого негативного ставлення до поведінки хабарників.

Неоднозначне ставлення до інформаторів у колективах держслужбовців підтверджується і даними глибинних інтерв'ю з інформаторами.

А каким было отношение к Вам после Вашего поступка?

Никто ни о чем не знает. Все считают, что шефа сдал его клиент,

который хотел сэкономить или они не сошлись в цене, а тот не пошел на уступки. Кстати, поступок клиента сотрудники не одобряют, хотя шефа и особенно не жалеют. Вот такое неоднозначное отношение. **А если бы они знали?** Стали бы относиться с подозрением (эту тему он не поддержал). **Как Вы полагаете, если бы об этом знало Ваше руководство, это бы могло повлиять на вашу карьеру?** Только негативно. Никакой карьеры.

P2. А каким было отношение к Вам после Вашего поступка? Явно ничего не было. С моими коллегами никакого охлаждения не было. Меня понимали, поддерживали. А вот руководство стало относиться немного настороженно, может даже с недоверием. Через год на пенсию. Но может я и ошибаюсь. Тогда все было очень сложно. Чехарда с кадрами. Оранжевые-белые-синие. Надоело. **А как относятся к «стукачам» в самих правоохранительных органах, когда сотрудник «стучит» на коллегу?** Неоднозначно. Мент «стучит» всегда более профессионально. Он всегда знает как и кому подать информацию, поэтому нужно принимать всерьез. И если ты что-то нарушаешь – будь трижды осторожен.

Тобто в колективах держслужбовців ставлення до інформаторів є одночасно негативним і позитивним. Причини **негативного** ставлення до них самі інформатори бачать в наступному:

1. Позитивне ставлення невігідне тим, хто займається корупцією:

«Может быть такое отношение объясняется тем, что у всех есть какие-то проблемы с законом (обнал, зарплата в конвертах, взятки-подарки). Вот люди и боятся, что могут на них наступать».

2. Стереотипы прошлого

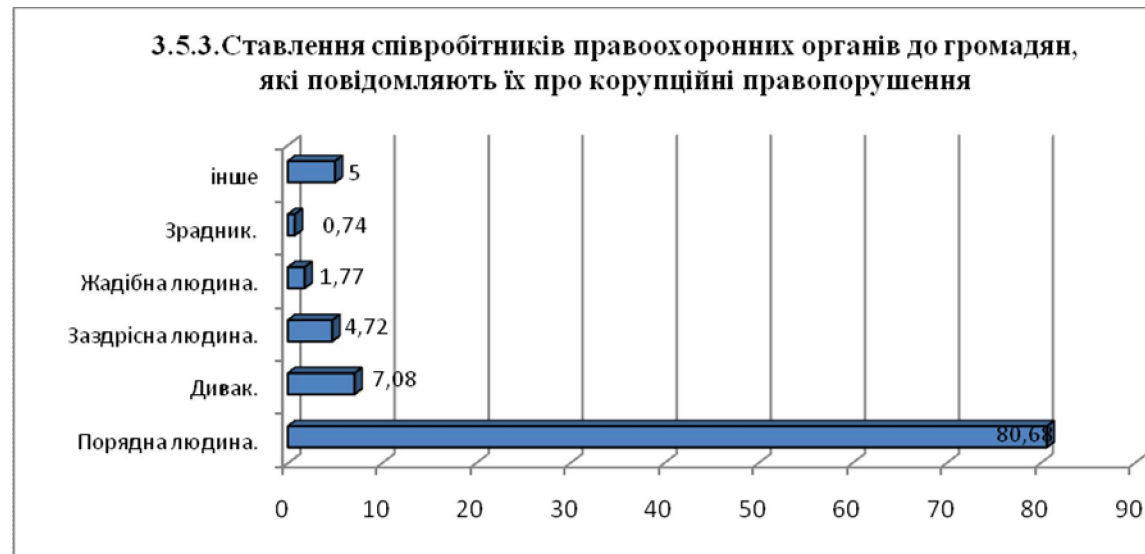
P2. «Граждане и вправду не жалуют стукачей. Может это традиции».

P3. Часто згадуються стереотипи радянського минулого. З цих причин навіть самі інформатори були ображені, коли їх питали про те, з чим пов'язане негативне ставлення до «стукачів». «Стукач – это из нашей истории, когда стучали брат на брата. Писали доносы чтобы спастись самим. В нашей семье были люди, которые пострадали от стукачей. Нужно об этом забыть и воспитывать детей так чтобы это искоренить и прищучить к тому, что это также нормально как звонок в пожарную службу о пожаре в соседнем доме. Но этого никто не делает и ничего не меняется. Мне обидно если Вы меня считаете стукалом».

P1 «В сталинские времена так было. Но тогда стучали в органы, которые боялись, но уважали. А сейчас уже ничего не боятся, но и не уважают».

**Ставлення до інформаторів з боку працівників
правоохоронних органів**

Ставлення представників правоохоронних органів до громадян, які повідомляють їх про корупційні правопорушення, є сприятливим. В цілому 81% правоохоронців вважають інформаторів порядними людьми (Мал.3.5.3.).



Представник правоохоронних органів у відставці в своєму інтерв'ю пояснив сприятливе ставлення правоохоронців до інформаторів наступним чином:

Р2. Милиционеры очень даже любят (информаторів). Их информация – это как подарок судьбы. Но иногда и обуза. По моему опыту почти 80 процентов сигналов совершенная пустышка. За ней часто – обиды, месть, зависть. А этим приходится заниматься. Даже, если все удастся свести к формальной отписке».

За даними глибинних інтерв'ю з інформаторами, ставлення правоохоронних органів до їхньої діяльності є партнерським. Що проявляється в низці факторів:

По-перше, скоріше зацікавленість:

Р1. «Они понимают, что без информаторов внутри бюрократии они бессильны. Я подозреваю о существовании агентов органов (возможно даже в моем учреждении). ..В моем случае такая заинтересованность была. Но очевидно в данном случае просто совпали наши интересы. Поэтому я не ощущал никаких сложностей».

Р2. (представик правоохоронних органів у відставці): Милиционеры очень даже любят (информаторів). Их информация – это как подарок судьбы...А если говорить вообще, то информаторы очень важны для нас.

По-друге, всі опитані вказали, що гарантована безпека була збережена:

Они (співробітники відповідних органів) сами предложили минимизировать разглашение информации обо мне. И сдержали слово». «Это зависит от порядочности и профессионализма сотрудников правоохранительных органов. Пока что они ни разу ни

раскрыли информацию обо мне». Обращались ли Вы в правоохранительные органы в связи с этими угрозами? «Да, безусловно. И это оказало воздействие. Некоторые очень уж горячие поостыли».

По-третьє, коректне ставлення:

«А в чисто человеческом отношении, каким было отношение к Вам? P1. «Ничего особенного я не заметил. Обычное отношение чиновника к чиновнику». «Те сотрудники, с которыми я общался, произвели на меня очень хорошее впечатление». P2.«Отношение было очень корректным. Никакого негатива у меня не было».

Одна з жінок-вістблоуерів, висказала протилежне судження: P4. В моем случае отношение было не самым теплым. Меня поначалу воспринимали просто как склочницу. Я дважды получала отписки из прокуратуры. Но когда об этом начала писать пресса, они уже не могли просто так отмахнуться. Этого не было (заинтересованности). Наоборот, они меня ограничивали. Не давали возможности рассказать о проблеме шире».

Таким чином ставлення співробітників правоохоронних органів до інформаторів є виключно професійним, вони сприймають інформаторів як засіб виконання покладених на них службових обов'язків: виявлення та розкриття злочинів та забезпечення притягнення винних до відповідальності. При цьому інформатори – держслужбовці ціняться правоохоронцями набагато вище, ніж прості громадяни.

Однак, ставлення співробітників правоохоронних органів до внутрішніх інформаторів, тобто до правоохоронців, які повідомляють про корупційні дії своїх колег суттєво відрізняється від ставлення до громадян – інформаторів. Порядною людиною внутрішніх інформаторів – правоохоронців вважають лише 48% співробітників правоохоронних органів, майже у два рази менше у порівнянні з думкою про громадян-інформаторів. (Мал. 3.4.4). Набагато більше правоохоронців надають негативну оцінку внутрішнім інформаторам у порівнянні з громадянами, надаючи їм характеристики диваків (12% у порівнянні з 7%), заздрісних людей (10% проти 5%), жадібних людей (4% проти 2%) , зрадників (6% проти 0,75%) (Мал. 3.4.3. та Мал. 3.4.4).

У той же час порівняння ставлення правоохоронців до внутрішніх інформаторів у своїх колективах зі ставленням держслужбовців до своїх внутрішніх інформаторів говорить про більш сприятливе ставлення правоохоронців до внутрішніх інформаторів. В першу чергу кількість правоохоронців, які вважають внутрішніх інформаторів порядними людьми більша майже вдвічі за кількість держслужбовців, які вважають так само: 48% співробітників правоохоронних органів проти 28% державних службовців. Також значно менша кількість правоохоронців, які дають негативну оцінку внутрішнім інформаторам. Так, якщо 30% держслужбовців вважають внутрішніх інформаторів кар'єристами, то для правоохоронців така кількість складає 22% від опитаних. Менш значна різниця у оцінці

внутрішніх інформаторів як диваків та заздрісних людей 15% проти 12% та 12% проти 10%. Більше ніж половина держслужбовців у порівнянні з правоохоронцями вважають внутрішніх інформаторів жадібними людьми (9% проти 4%). Однак, при оцінці внутрішніх інформаторів як зрадників, кількість правоохоронців навпаки, в два рази більша у порівнянні з держслужбовцями (6% проти 3%). Це може говорити про те, що правоохоронцям притаманний більше корпоративний дух органів, де вони працюють, що є нормою для правоохоронних органів та військових формувань у всьому світі (Мал. 3.4.4)



ТАКИМ ЧИНОМ, СПІВРОБІТНИКИ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У ПОРІВНЯННІ З ДЕРЖАВНИМИ СЛУЖБОВЦЯМИ БІЛЬШ СПРИЯТЛИВО СТАВЛЯТЬСЯ ДО ВНУТРІШНІХ ІНФОРМАТОРІВ У ПОРІВНЯННІ З ДЕРЖАВНИМИ СЛУЖБОВЦЯМИ: НАЙБІЛЬШИЙ ВІДСОТОК З ОПИТАНИХ ПРАВООХОРОНЦІВ ВВАЖАЄ ВНУТРІШНІХ ІНФОРМАТОРІВ ПОРЯДНИМИ ЛЮДЬМИ І НАЙМЕНШИЙ – ЗРАДНИКАМИ.

Про ставлення до внутрішніх інформаторів у правоохоронних органах свідчать і наслідки, які мали співробітники правоохоронних органів в результаті повідомлення про корупційні дії своїх колег. Ставлення правоохоронців до наслідків внутрішнього інформаторства встановлювалося за допомогою з'ясування реального досвіду (які наслідки мало для співробітників правоохоронних органів повідомлення керівництву про корупційні дії своїх колег) та уявлення про те, які наслідки чекають на внутрішнього інформатора.

В цілому на рівні досвіду більша частина правоохоронців не вважає, що для їхнього колеги, який повідомить про корупційні дії своїх колег наступлять негативні наслідки. Так, з реального досвіду 84% правоохоронців внутрішні інформатори залишаються на службі в правоохоронних органах, при цьому 56% повідомили, що інформатори залишаються служити в тому ж підрозділі, що і раніше,

4% правоохоронцями відомі випадки, коли інформатора навіть підвищували по службі. З досвіду 13% правоохоронців – для внутрішніх інформаторів настали негативні наслідки (8% - звільнення за власним бажанням; 3% - звільнено за ініціативи керівництва, 2% понижено у посаді) (Мал. 3.4.5).



На рівні уявлення про наслідки повідомлення про корупційні дії своїх колег ситуація дещо міняється. 53% респондентів не змогли відповісти на це запитання, тобто можна зробити висновок, що за їх уявленням в рівній мірі можуть настати, як негативні, так і позитивні наслідки. Решта тих, хто відповів на це питання, мають в основному уявлення про настання негативних наслідків: звільнення за власним бажанням та за інших формальних причин (19%), пониження у посаді (1%). На думку 15% опитаних співробітників правоохоронних органів, інформатора буде переведено до іншого підрозділу. Лише 8% опитаних уявляють собі настання позитивних наслідків для внутрішнього інформатора: повага з боку колег і повага з боку керівництва (по 3%) і підвищення по службі (2%). З моральної точки зору третина опитаних правоохоронців також очікує негативне ставлення до внутрішнього інформатора: зневага з боку колег (22%) та зневага з боку керівництва (12%) (Мал. 3.4.6).

3.4.6 . Уявлення співробітників правоохоронних органів про те , які наслідки повідомлення керівництву про корупційні дії колег є найбільш імовірними в їхніх колективах



Таким чином аналіз отриманих даних свідчить про те, що існує суттєва різниця між уявленнями та реальним досвідом щодо наслідків внутрішнього інформаторства в правоохоронних органах. Уявлення правоохоронців про наслідки для внутрішнього інформатора в правоохоронних органах є набагато більш негативними у порівнянні з реальним досвідом, який відомий опитаним співробітникам правоохоронних органів та з досвіду самих інформаторів. При цьому у сприйнятті правоохоронців вони очікують більшого осуду з боку колег, коли реальний досвід говорить про протилежне – наявність більш негативного ставлення з боку керівництва.

3.5. МОТИВАЦІЯ ДЕРЖСЛУЖБОВЦІВ, ЩО ОБИРАЮТЬ ТАКТИКУ ВИКРИВАННЯ ФАКТІВ КОРУПЦІЙНОЇ ПОВЕДІНКИ СВОЇХ КОЛЕГ, ПОВІДОМЛЯЮЧИ ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ

Для визначення мотивації інформаторів, які повідомляли до правоохоронних органів про корупційні дії своїх колег (як правило, керівників). Всі опитані інформатори відносились до людей середнього віку, з вищою освітою і досвідом роботи в державних органах, достатнім рівнем прибутку. Характеризуючи звернення до правоохоронних органів, інформатори називали наступні загальні причини:

1. Цинічна та зухвала поведінка хабарника: Р1. *«... мне крайне неприятно было то, что мой начальник вел себя вызывающе. Он не скрывал, что имеет левые доходы. Ездил на шикарной машине, стоимость которой явно не соответствовала его доходам. Носил*

швейцарские часы. И вообще смотрел на нас с пренебрежением. Вы – дураки, пашете, а я живу и наслаждаюсь жизнью.... **А при прежнем руководителе были ли у вас подобные практики, когда сотрудники собирали деньги для общих нужд? Это было всегда и не только у нас. Нужно поддерживать технику, делали ремонт и т.д. Но тогда все было понятно – куда зачем и сколько. А теперь – ему в карман или куда еще, никто не знал».**

Р5. Меня не устраивала та система которую новый руководитель пытался построить в коллективе. Она просто вынуждала нас идти на взятки. Или отдавать ползарплаты ежемесячно. Иначе где я могу взять деньги на эту дань?... А если представить ситуацию, что выборы нового начальника Вас не коснулись. Но вы бы знали, что других сотрудников он обложил поборами? Как бы Вы поступили? (Пауза) Я не уверен, что я бы это сделал в такой ситуации. Но с другой стороны – все настолько надоело, что может быть и решился бы».

2. Особисті мотиви, зокрема можливість підвищення. Особисті мотиви іноді проявляються у психологічних механізмах раціоналізації (перебільшене виправдовування) та запереченні (коли сама людина називає мотив, але при цьому заперечує його наявність). Тобто психологи говорять про те, що коли особа занадто багато виправдовується або занадто сильно заперечує щось, це може свідчити про те, що саме ті речі, які особа виправдовує або заперечує і були основними мотивами поведінки. Глибинні інтерв'ю з інформаторами теж підтверджують значення особистих мотивів:

Р1. «Мне кажется люди информируют (стучат) только тогда, когда обидели их лично».

З інтерв'ю з представником правоохоронних органів у відставці: По моему опыту почти 80 процентов сигналов совершенная пустушка. За ней часто – обиды, месть, зависть».

Р3. «Непосредственным поводом стало то, что мой непосредственный руководитель отдал незаконный приказ закрыть производство по фактам коррупции сотрудников райотдела, которым я занимался почти полгода и считал, что есть все основания довести дело до логического конца. Это дело было для меня важным, поскольку у меня предложения о переходе в Киев. И оно могло бы дать мне дополнительные преимущества.

Р.1. «У меня не было никаких личных мотивов. Мести за что-либо. Или зависти».

Р4. «Никаких личных мотивов у меня не было и быть не могло. Я сразу решила, что об этом должны знать все, чтобы меня не объявили склочницей и завистицей, которая обиделась и мстит за отказ назначить на должность. Хотела привлечь к этой проблеме внимание общественности. Это была моя подстраховка на тот случай, если что-то даст сбой, и милиция не захочет этим заниматься». Насколько я понимаю, появлению такой информации о злоупотреблениях предшествовала какая – то

история с Вашим неудавшимся назначением на должность в одном из тех учреждений, где были нарушения? «Был объявлен конкурс и я принимала в нем участие. Но меня не хотели видеть на этой должности Я чем-то не устраивала руководство. Хотя прямо никто ничего не говорил. Решили что у меня недостаточно опыта работы Хотя у меня тогда было больше 25 лет пед стажа».

В інтерв'ю з робітником правоохоронних органів у відставці.
Были ли в Вашей практике ситуации, когда работники госструктур с вами сотрудничали бескорыстно и постоянно? – «Такие случаи мне известны. Но понятие бескорыстно будет очень условным. В тех случаях, которые я знаю, определенная корысть была. Один хотел чтобы убрали его начальника. И даже не потому, что он хотел занять его место. Просто не сработались. Но я мало об этом знаю. Другой решил, что его взяли обэповцы в разработку (хотя он никому не был нужен) и он начал писать на всех подряд».

3.Позиція захисту моральних принципів «не брати і не дозволяти це робити іншим»: Р2. «Можете это назвать проявлением моей сознательности. Я не хочу превратиться в чинушу-казнокрада. Стать мелким взяточником. В нашем случае берут часто, но по немного. Как ГАИ. Это просто унижительно. Но это я пошутил. На самом деле, у меня есть определенные нравственные правила. Не хочется их преступать и унижаться. Я считаю, что есть два пути преодоления коррупции – не давать и не брать. Не брать –намного сложнее. Ведь деньги очень легкие и человеку любому сложно устоять. Я не беру. И не хочу, чтобы брали другие».

Р1. «Я уже больше десяти лет на госслужбе и я вижу как идет разложение. Я начинал во времена Кучмы. У меня были иллюзии. Патриотизм и вообще. А сейчас уходят старые кадры, которые знали рамки и правила какие-то у них были. Приходит молодежь, которая или с самого начала знает зачем она сюда идет, а это получать зарплату, избегать работы и искать левый доход, а другие – это романтики, которые жили у мамы с папой и вообще не представляют, какая она жизнь. Таких уже почти неосталось а вот первая группа явно доминирует. Вот отсюда и появилось желание остановить этого человека».

Р4. «Я почти тридцать лет проработала в народном образовании. И мне больно видеть как разваливается все, что мы создавали. Приходят новые люди, которые не знают работы, а только ищут, где можно заработать. И чаще нечесно, поэтому я не могу позволить им грабить систему образования, лишать детей элементарных условий.... Я много лет работаю в образовании. И это (взятки) всегда было редким исключением. А эти люди сделали нормой. Всю жизнь я жила на зарплату Так я воспитала своих детей. Я не представляю как я могла бы обманывать других. Тем более это не по-божески Ведь там дети-инвалиды».

4. Неприятлива атмосфера в колективі. Р2. *«Но более глубокая причина в том, что в нашем отделе сложилась просто гнилая атмосфера. Я не могу рассказать в деталях, но это совсем не то, что должно было быть в нашем случае».*

Іншим аспектом мотивації повідомлень до правоохоронних органів є мотивація звернення саме до правоохоронців замість вищестоящого керівництва, тобто надання переваги зовнішнім каналам повідомлення про корупцію перед внутрішніми. Серед таких мотивів були названі наступні:

- альянс хабарника і керівництва: *Почему Вы обратились в правоохранительные органы, а не к вышестоящему руководству? - Р5 «То, что делал наш начальник не могло иметь смысла без поддержки руководства. Я не могу утверждать, что они были заодно, но знать они могли. К тому же я не был настолько близок с руководством чтобы вообще доверить им такие сомнения».*

Р4. *«Были проверки КРУ, областного управления, но они никаких результатов не дали. Они (керівництво) обвели вокруг пальца всех, особенно проверяющих из области, которые с ними вообще были заодно. Просто следствие не смогло это доказать. Или не захотело».*

Р4. *«Ну вы же понимаете что они не могли бы ничего этого творить не имея поддержки областного руководства».*

Р5 *Назначение этого человека шло сверху. Говорят он чей-то родственник. Поэтому я просто не знал к кому обращаться чтобы не попасть на «его людей». Хотя Вы правы так мне было бы проще – «слить информацию внутри системы», не вынося сор из избы».*

- невдала спроба звернення у вищестоящі органи. *«Я писала в Министерство. Но были отписки и материалы передавались на область».*

- порада інших: *Это было не мое решение. Мне так посоветовали более опытные товарищи. (не захотел ничего уточнять).*

Таким чином на мотивацію інформаторів накладають відбитки як інституційні так і особисті фактори. Інституційні пов'язані із зміною ставлення до корупції на рівні установ та особливостями корпоративної культури. Загалом інформатори (опитані в дослідженні) - це люди, що є продуктами сталої радянської системи, де корупція хоча і існувала, проте на рівні суспільної моралі нещадно засуджувалась. Саме тому, нова хвиля прагматичного цинізму у ставленні до корупції нових кадрів, викликає природній опір тих співробітників, що мають значний досвід роботи.

Особисті мотиви загалом пов'язані із образою, іноді заздрістю. В декільках випадках стимулом до повідомлення послужила реакція на відмову в підвищенні, що можна вважати помстою керівництву.

Підсумовуючи можна зробити наступні висновки:

В професійних колах держслужбовців інформаторство не є розповсюдженою практикою: всього 23,5% держслужбовців знають про випадки повідомлення керівництва про корупційні дії своїх колег і 8% про повідомлення в правоохоронні органи.

Це пояснюється тим, що держслужбовці не готові підтримувати практику інформаторства у своїх колективах: 75% респондентів повідомили, що не заявили б про корупційні дії своїх колег, коли б про них дізналися; 20% готові повідомити керівництво, 5% - ЗМІ і лише 3% - правоохоронні органи. Таке ж ставлення держслужбовці проявляють і у випадках повідомлення про спроби дати їм хабара: лише 15% опитаних повідомили б про спробу їх підкупити керівництву і 4% - правоохоронним органам. Половина з тих, хто погодився б повідомити керівництво, бажали зберегти анонімність повідомлення.

Держслужбовці не готові займатися інформаторством за низкою причин:

- небезпека повідомлень про корупційні зловживання в установі, яка може виражатися у звільненні посадовця, помсти, настання інших негативних наслідків (біля 20% респондентів переконані, що постраждає в першу чергу інформатор, а не хабарник), низький рівень довіри правоохоронним органам та інше;
- недосконалий механізм розгляду справ, який спричиняє зневіру у позитивний результат повідомлення та страх у разі не збереження анонімності інформатора;
- низька ефективність повідомлень (лише біля 30% опитаних вірять в позитивний результат);
- відсутність корпоративної культури, яка б осуджувала корупцію і заохочувала інформаторство, більш того майже чверть опитаних (24%) вважають такі дії аморальним вчинком;
- корумпованість самого керівництва і культивування з його боку корупційної культури в колективі: на думку 19% держслужбовців за результатами повідомлення керівництву про корупційні дії своїх колег, хабарник буде змушений поділитися частиною хабара з керівництвом. 9% опитаних вважають, що усі в їхньому колективі не повідомляють про зловживання колег і тому самі вчиняють у такий же спосіб;
- негативне ставлення до інформаторів у професійних колективах держслужбовців: лише 29% опитаних вважають інформаторів, що повідомили керівництво про корупційну поведінку своїх колег порядними людьми (ставлення до тих, хто повідомив правоохоронні органи ще гірше – лише 21% опитаних вважають їх порядними людьми). Найбільш негативним є ставлення до колег, які повідомляють правоохоронні органи, ніж до тих, хто повідомляє керівництво. У той же час 34% опитаних держслужбовців вважають заохочення громадян повідомляти про факти корупції своїх колег ефективним заходом у боротьбі із

корупцією. Негативне ставлення до себе інформатори пояснюють тим, що позитивний імідж інформаторів не вигідний хабарникам і архетипами радянського минулого. Якісні дослідження показали, що респонденти засуджують і хабарників та в окремих випадках висказуються на підтримку інформаторів.

Свої особливості мають чинники, які утримують від інформаторства та ставлення до інформаторів з боку співробітників правоохоронних органів. Так, для співробітників правоохоронних органів чинниками, які стримують їх від повідомлень про корупційні дії своїх колег є страх про негативні наслідки, які можуть для них наступити з боку керівництва, а також острах про зміну ставлення до них з боку колег. Крім цього на правоохоронців сильний вплив має дотримання внутрішньої корпоративності: для третини правоохоронців внутрішнє інформаторство суперечить особистим моральним принципам і 10% опитаних не повідомляють, томущо переконані, що більшість колег чинить так само. Співробітники правоохоронних органів у порівнянні з державними службовцями більш сприятливо ставляться до внутрішніх інформаторів у порівнянні з державними службовцями: найбільший відсоток з опитаних правоохоронців вважає внутрішніх інформаторів порядними людьми і найменший – зрадниками.

Існує суттєва різниця між уявленнями та реальним досвідом щодо наслідків внутрішнього інформаторства в правоохоронних органах. Уявлення правоохоронців про наслідки для внутрішнього інформатора в правоохоронних органах є набагато більш негативними у порівнянні з реальним досвідом, який відомий опитаним співробітникам правоохоронних органів та з досвіду самих інформаторів. При цьому у сприйнятті правоохоронців вони очікують більшого осуду з боку колег, коли реальний досвід говорить про протилежне – наявність більш негативного ставлення з боку керівництва. Уявлення про наслідки для внутрішніх інформаторів підтверджує тезу про мотивацію, яка утримує співробітників правоохоронних органів від повідомлення про корупційні дії своїх колег.

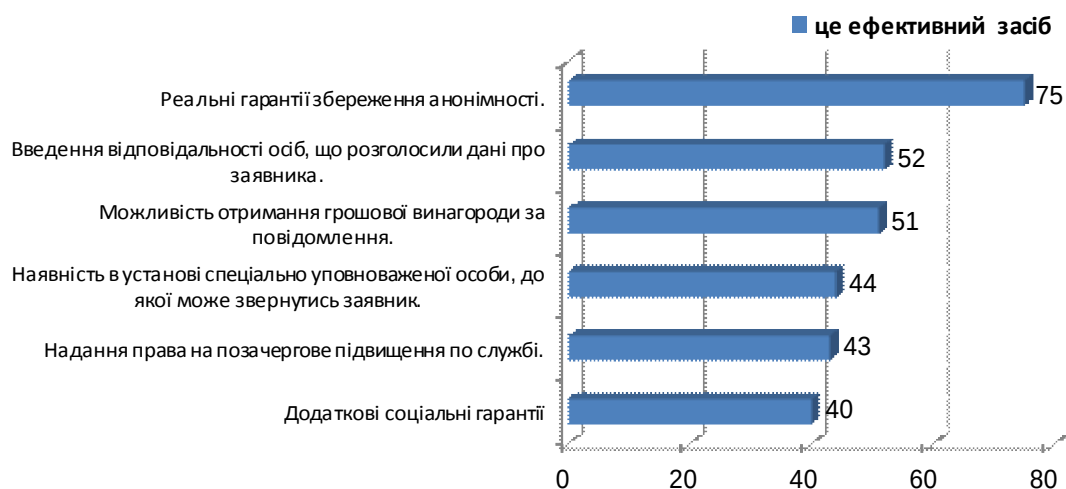
Мотивами інформаторів, які повідомляли правоохоронні органи про корупційні дії своїх колег були в основному особисті мотиви, такі як образа, помста. Також інформатори називали такі чинники, що змусили їх повідомляти про корупційні дії керівництва: зухвала поведінка керівника, створення несприятливої атмосфери в колективі. Частина інформаторів називали своїм мотивом захистом моральних цінностей. Надання переваги правоохоронним органам перед керівництвом пояснювалося наявністю у керівника корупційних зв'язків з вищестоящим керівництвом та відсутність результатів попередніх звернень за ієрархією, а також поради ззовні.

4. СТРАТЕГІЇ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ІНФОРМАТОРСТВА (WHISTLEBLOWING)

4.1. Оцінка засобів підвищення мотивації

Опитування держслужбовців показало, що найбільш ефективним засобом підвищення мотивації держслужбовців до інформаторства є забезпечення реальних гарантій анонімності під час повідомлення фактів корупції. Про це повідомили 75% опитаних. Наступним стимулом, для 52% чиновників є введення відповідальності осіб, що розголосили дані про заявника, що фактично є одним із заходів забезпечення анонімності. Наступним за популярністю є запровадження внутрішніх каналів повідомлення про корупцію, якими є уповноважені особи або відділи внутрішніх розслідувань (внутрішньої безпеки). Найменш популярними є такі заходи як надання права на позачергове підвищення по службі (43%), введення додаткових соціальних гарантій (40%) (Мал. 4.1.1).

4.1.1. Оцінка держслужбовцями ефективності окремих заходів для заохочення працівників державних установ та організацій повідомляти про корупційні зловживання своїх колег

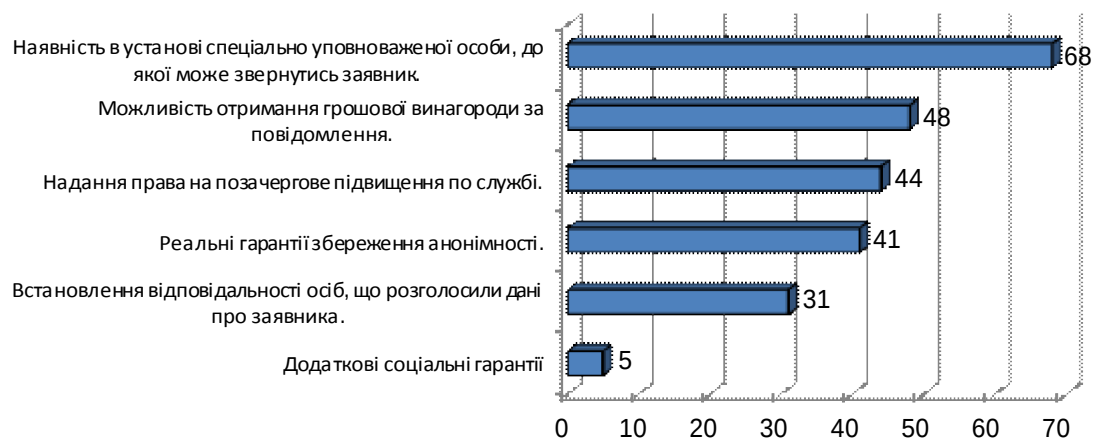


Співробітники правоохоронних органів мають іншу думку щодо ефективності заохочувальних заходів для інформаторів. Правоохоронці на перше місце ставлять наявність внутрішніх каналів повідомлень про корупційні правопорушення (68% опитаних). На другому місці стоїть можливість отримання грошової винагороди (48%) і на третьому - надання права на позачергове підвищення по службі (44%). Заходи, які серед

держслужбовців вважаються найбільш ефективними, а саме: реальне збереження анонімності та встановлення відповідальності для осіб, що розкривають інформацію про заявника для правоохоронців не є найбільш ефективним заохоченням, на думку відповідно 44% та 31% опитаних. Проте з додатковими соціальними гарантіями правоохоронці згодні лише 5% правоохоронців (Мал.4.1.2).

Під час глибинних інтерв'ю з інформаторами, які повідомляли в правоохоронні органи про корупційні дії своїх колег, було наголошено також на необхідності зміни ставлення на рівні установ до тих, хто повідомляє про корупційні дії колег, як одного з основних факторів підвищення ефективності інформаторів в установах, підприємствах, організаціях. У даному аспекті маються на увазі моральне заохочення, проведення інформаційних кампаній роз'яснювального характеру щодо ролі та значення інформаторів для суспільства: *«я никогда не слышал ни одного доброго слова о «стукачах». Нет социальной рекламы по этому поводу, а надо бы». «Нужны стимулы. хотя бы уважение».*

4.1.2. Заходи, що на думку співробітників правоохоронних органів можуть заохотити працівників державних установ та організацій, зокрема працівників правоохоронних органів, повідомляючи про корупційні зловживання своїх колег.



Системний аналіз відповідей державних службовців та співробітників правоохоронних органів дозволяє виділити три види заохочувальних заходів, які вважаються найбільш ефективними і серед держслужбовців, і серед правоохоронців. Серед таких заходів є наступні: забезпечення реальної безпеки для інформаторів (у даному випадку – анонімності і відповідальності за порушення анонімності); створення та забезпечення належного функціонування внутрішніх каналів повідомлення про корупційні правопорушення у формі спеціально уповноважених осіб або відділів внутрішніх

розслідувань (внутрішньої безпеки) і наявність можливості отримати грошову винагороду за повідомлення про корупційну поведінку. У зв'язку з цим в рамках дослідження було отримано більш детальну інформацію щодо ефективності зазначених заходів під час фокус груп та глибинних інтерв'ю.

4.2. Оцінка засобів захисту інформаторів

Як вже зазначалося погляди працівників правоохоронних органів на проблему захисту інформаторів мають суттєві розбіжності з уявленнями держслужбовців. На думку держслужбовців, вирішення проблеми збереження анонімності та безпеки інформаторів є головним стимулом для впровадження в установах норм антикорупційної культури. Так вважають 75% опитаних чиновників, крім цього 52% опитаних держслужбовців ефективним заходом вважають забезпечення анонімності інформаторів (Мал.4.1.1.).

Забезпечення безпеки для інформаторів є доволі широким поняттям, яке включає в себе низку правових, організаційних, фінансових та інших заходів. Для з'ясування ставлення фахівців у сфері забезпечення безпеки осіб, які повідомляють про злочини та правопорушення були опитані співробітники правоохоронних органів. Враховуючи те, що у даному дослідженні розрізняється інформаторство зовнішнє – повідомлення до правоохоронних органів і внутрішнє – повідомлення керівництва, опитування були проведені у відношенні цих двох форм інформаторства.

За результатами опитування найбільш ефективними заходами забезпечення безпеки осіб, які повідомляють про корупцію до правоохоронних органів, є удосконалення чинного законодавства (на думку 39% опитаних), забезпечення належного фінансування захисту учасників кримінального судочинства (19%), подолати корупцію в правоохоронних органах (17%). Менш ефективними вважаються такі заходи як заходи щодо виконання чинного законодавства (15%), збільшення фінансування підрозділів, які відповідають за захист учасників кримінального судочинства (8%) та зміцнення кадрового складу таких підрозділів (Мал. 4.2.2).

4.2.2. Заходи, які, на думку правоохоронних органів, треба вжити для того, щоб забезпечити реальний захист громадян, які інформують правоохоронні органи про корупційні правопорушення.



Для того, щоб забезпечити захист держслужбовців, що повідомляють про корупцію своїх колег, співробітники правоохоронних органів пропонують, по-перше, удосконалити чинне законодавство (48%), передбачити спеціальні заходи, спрямовані на захист осіб, які повідомляють вищестоящому керівництву про зловживання або правопорушення з боку їхнього керівництва або колег (45%), передбачити відповідальність для керівників підприємств, установ, організацій та правоохоронних органів за невжиття заходів щодо захисту осіб, які повідомляють вищестоящому керівництву про зловживання або правопорушення з боку їхнього керівництва або колег (24%). Менш ефективними правоохоронцям здаються такі заходи як забезпечення виконання чинного законодавства (19%), заохочення громадян та співробітників правоохоронних органів за такі дії. Найменш всього – 16% правоохоронців, вірять у проведення інформаційних та освітніх заходів та кампаній. (Мал.4.2.3).

4.2.3. Заходи, які, на думку співробітників правоохоронних органів, треба вжити для того, щоб забезпечити реальний захист громадян та співробітників правоохоронних органів, які повідомляють вищестоящому керівництву про корупційні зловживання своїх колег.



Таким чином, для забезпечення безпеки інформаторів, які застосовують і внутрішні і зовнішні канали повідомлення, найбільш ефективним засобом забезпечення безпеки є удосконалення чинного законодавства у цій сфері. Для захисту інформаторів, які повідомляють правоохоронні органи крім цього необхідним вважається забезпечення належного фінансування та подолання корупції в правоохоронних органах, що пов'язане з існуванням спеціального закону, який врегульовує захист таких осіб. Для внутрішніх інформаторів удосконалення законодавства також має полягати у розробленні спеціальних заходів захисту таких осіб, оскільки наразі воно відсутнє, а також встановлення відповідальності за невиконання таких заходів, о також має знайти своє відображення у новому законодавстві.

4.3. Оцінка ефективності відділів внутрішніх розслідувань фактів корупції

Створення та належне функціонування в установі спеціальної уповноваженої особи або відділу внутрішніх розслідувань фактів корупції на думку правоохоронців є найбільш ефективним стимулом для розвитку інформаторства у цій установі (68%) (Мал. 4.1.2.). Такий підхід, до речі співпадає і думкою експертів ПАРЕ, які вважають створення належних внутрішніх каналів повідомлень про корупцію чи інші зловживання запорукою належного функціонування інформаторства.

У відповідях на питання, куди слід звернутися особі, що бажає повідомити про корупційні зловживання колег співробітники правоохоронних органів частіше за все обирали саме уповноваженого відділу з питань корупційних розслідувань (29% опитаних) (Мал.4.3.1.).

4.3.1. Куди, на думку держслужбовців краще за все звернутися особі, що хоче протидіяти корупції, повідомляючи про корупційні дії своїх колег.



В транскриптах глибинних інтерв'ю з інформаторами ставлення до внутрішніх відділів розслідування є неоднозначними: *Вы очевидно слышали о предложениях создавать отделы внутренних расследований, куда сотрудники могли бы информировать о фактах коррупции своих коллег? - Р5. В Вашем случае – это было бы полезным? У нас такой отдел есть (или был на тот момент), была и горячая линия для телефонных звонков. Но мне рассказывал мой знакомый из Министерства, что сотрудники там все блатные, чьи-то родственники, поэтому я не верил в этот путь.*

Р2. *«Это очень болезненная тема для наших органов. Работа с агентурой уже не такая как в советское время. Здесь и субъективные причины и объективные. Например, недостаток финансирования. Но с другой стороны, агентурной информацией активно торгуют. Продаю бизнесменам информацию о контрагентах, сливаю данные для чернухи в прессе и тому подобные. Особенно часто это по линии посредников – охранных агентств и адвокатов. Там много наших бывших сотрудников и легко строить отношения. Поэтому, когда говорим «граждане – стучите!!!», то непонятно, кто здесь заработает – общество или нечистые на руку сотрудники правоохранительных органов. Но в принципе – без информации от граждан коррупционные схемы ломаются сложно».*

Тобто на думку інформаторів такі підрозділи були б корисливими, якби їм належним чином довіряли. Недовіра може

полягати у способі формування та кадровому забезпеченні таких підрозділів та на тому, яким чином використовується інформація, отримана такими підрозділами.

Не дивлячись на те, що 44% держслужбовців схильні довіряти уповноваженій особі з питань внутрішніх антикорупційних розслідувань (Мал. 4.2.1), їх ставлення до ідеї створення підрозділів внутрішніх розслідувань фактів корупції є невизначеним. Так, 25% респондентів зовсім не змогли відповісти на це запитання. Лише 19% впевнено схвалюють цю ідею, 36% - скоріше так, ніж ні; 20% проти (13% – скоріше ні, і 7% категорично проти). Тобто фактично 39% держслужбовців змогли чітко оцінити своє ставлення до цих осіб або підрозділів, а чверть опитаних взагалі не змогла дати відповідь на це запитання. Це може свідчити про низьку обізнаність про таких осіб та органів, а також відсутність розуміння їх статусу, завдань та функцій.

Про низьку обізнаність про таких осіб та органів і їх функції свідчать відповіді під час глибинних інтерв'ю, відповідно до яких стає зрозумілим, що правоохоронці плутають такі органи з агентами – особами, які на платній основі співпрацюють з правоохоронними органами:

Р4. «Без этого никак не обойтись, должны быть профессионалы, тайно работающие в серьезных госструктурах. И насколько понимаю, они есть. Но с другой стороны ко всем сельсоветам не приставишь такого сотрудника».

Р3. «Нужно чтобы люди сознательно сообщали о фактах коррупции, а когда за это платят или это их работа, это совсем другое. Так работает милиция. Но ведь для всех учреждений нельзя предусмотреть возможность таких шпионов в штате. Тем более у них сейчас все сокращается и денег нет. Говорят в советское время в больших коллективах были тайные сотрудники КГБ и они все знали. Теперь это невозможно».

Р1. Если в каждом госоргане будет «свой стукач», его всегда могут вычислить те, кто серьезно строит коррупцию. Он себя обязательно чем-то выдаст. Поэтому лучше, если в обществе будет понимание того, что нельзя проходить мимо злоупотреблений. Это совсем не стукачество. Но у нас еще долго это не приживется. Мне кажется люди информируют (стучат) только тогда, когда обидели их лично.

4.4. Оцінка ЕФЕКТИВНОСТІ МАТЕРІАЛЬНОГО ЗАОХОЧЕННЯ ІНФОРМАТОРІВ

Відношення до ефективності матеріального заохочення інформаторів є найбільш суперечливим стимулом до розвитку інформаторства та заохочення інформаторів. Так, на думку 51% держслужбовців (Мал. 4.1.1) і 48% правоохоронців (Мал. 4.1.2) такі заходи є доволі ефективним і потужним стимулом для інформаторів. У той же час на думку лише 43% держслужбовців і 34% населення матеріальне заохочення громадян, які повідомляють про корупцію є

ефективним антикорупційним заходом (Мал. 2.1.1). Також лише 3,5% правоохоронців вважають, що грошова винагорода є мотивом для громадян, які повідомляють правоохоронні органи про корупцію (Мал. 2.3.2). На думку ж громадян, які мали корупційний досвід і не повідомили про нього правоохоронним органам, відсутність плати за таку інформацію практично взагалі не розглядався як мотив їхньої поведінки – всього 0,6% респондентів заявили, що відсутність плати за інформацію було мотивом відмови заявляти про факти корупції (Мал. 2.4.1).

Можливо, найбільш об'єктивне ставлення до матеріального заохочення інформаторів є дані, отримані під час глибинних інтерв'ю з інформаторами. За даними глибинних інтерв'ю з інформаторами, відповіді на питання чи є матеріальне заохочування інформаторів стимулом для повідомлень держслужбовців, демонструють в цілому наступну позицію: інформатори вважають, що невелика символічна оплата є неефективним стимулом і призведе лише до зловживань. Для того, щоб матеріальне заохочення стало стимулом для потенційно корисних інформаторів, оплата повинна бути достатньо високою (наприклад, відсоток від прибутків, які отримує держава від викритих злочинів):

Р1. «Я вообще считаю, что если человек дал информацию, которая позволила пресечь злоупотребления, сэкономить бюджетные деньги, то он должен получать четкий процент от такой экономии. А если пойти по пути премий или просто символических сумм, то стимулом это не станет. Особенно для тех, кто не относится к самым бедным».

Р2. За информацию нужно платить. Но нужны правила. Четкие и однозначные как работать с такой информацией. Какие гарантии предоставляют людям. Я опер и не все знаю, но мне кажется, что с этим у нас не все в норме. Как на досудебной стадии, так и в суде.

Р3. Это (оплата) может заинтересовать людей. Хотя я считаю это (оплату информаторам) ошибочным мнением. Это вызовет много злоупотреблений, как со стукачеством в сталинские времена. Если у милиции (СБУ, прокуратуры) есть такие возможности, пусть они содержат штат своих тайных сотрудников. Но для граждан не нужно вводить оплату.

Р5. Мне трудно сказать о других. Но могу предположить, что для многих это станет приемлемым и возможным заработком. Поэтому будет много лживой информации. Для меня это не является стимулом.

Підводячі підсумки можна зазначити, що найбільш дієвими заходами із заохочення інформаторів, розвитку доброчесного інформаторства на думку державних службовців та співробітників правоохоронних органів є:

✓ забезпечення реальної безпеки інформаторів, в першу чергу їх анонімності та встановлення відповідальності для осіб, які розголошують відповідні дані, що може бути досягнуте в першу чергу належним законодавчим врегулюванням відповідних заходів із забезпечення безпеки інформаторів та встановлення відповідальності за їх невиконання

✓ розроблення належних правил та процедур для внутрішніх каналів інформаторства в підприємствах, установах, організаціях у формі запровадження посад або відділів, відповідальних за внутрішні розслідування фактів корупції. Однак до цього заходу респонденти виявили неоднозначне ставлення, оскільки більшість респондентів або не змогли відповісти на запитання щодо ефективності таких заходів або не правильно розуміли функції та призначення таких органів, що підтвердилося під час глибинних інтерв'ю. Також під час глибинних інтерв'ю респонденти висказували певну недовіру таким органам маючи сумніви щодо доброчесності співробітників таких органів

✓ матеріальне заохочення інформаторів виявилось найбільш суперечливим: з одного боку такий захід вважається одним з найбільш ефективних стимулів для інформаторів – з точки дору держслужбовців і співробітників правоохоронних органів, а з іншого боку – серед мотивації інформаторів (за оцінками правоохоронців і самих інформаторів), одержання матеріальної компенсації за інформацію практично не є мотивом для інформаторства

✓ знайшли певну підтримку серед держслужбовців та правоохоронців такі заходи як надання переваги при подальшому підвищенні по службі та проведення освітніх та інформаційних заходів і кампаній зі створення позитивного іміджу інформатора в українському суспільстві. Останнє не знайшло значної підтримки у правоохоронців, однак на думку інформаторів проведення таких заходів є потужною моральною підтримкою для інформаторів і реальним механізмом зміни ставлення суспільства до інформаторів і підняття їх авторитету

✓ найменша кількість респондентів підтримала такі заходи як забезпечення додаткових соціальних гарантій для інформаторів.

ВИСНОВКИ

В сучасному розумінні інформаторство (whistleblowing) - це добросчесне та правдиве повідомлення особи (інформатора) про будь-які зловживання, порушення, не добросчесну поведінку тощо, які можуть привести до суттєвих порушень прав і свобод громадян, шкоди суспільству чи окремим громадянам та іншим публічним інтересам з метою захисту публічних інтересів при відсутності особистої прямої зацікавленості у результатах розслідування. Інформаторство поділяється на внутрішнє (в нутрі організації) та зовнішнє (звернення до правоохоронних, контролюючих органів та ЗМІ), сферою діяльності інформаторства може бути як публічна, так і приватна сфера, якщо її діяльність може впливати на права громадян та публічні інтереси.

Ставлення населення до інформаторів та інформаторства.

На рівні масової свідомості інформаторство сприймається в основному негативно, що є результатом соціальних стереотипів, які виникли в результаті історичного розвитку суспільства в умовах тоталітарного режиму правління та проникнення кримінальної субкультури. Однак, проведення більш глибокого аналізу суспільної думки громадян щодо інформаторства та інформаторів дозволяє зробити висновок, що ставлення населення до інформаторства є неоднозначним і суперечливим при тому, що мотиви є цілком визначеними і цілком виправдовуються існуючою ситуацією з корупцією в суспільстві і протидією корупції в державі.

Суперечливість у ставленні до інформаторства у масовій свідомості полягає в тому, що більшість з опитаних респондентів в цілому позитивно ставиться до інформаторства як антикорупційного засобу і до інформаторів, тоді як фактично рівень участі у такій діяльності є доволі низьким. За останні п'ять років ставлення населення до інформаторів змінюється у позитивному напрямку, так у порівнянні з дослідженнями 2003 – 2004 років, у дослідженні 2010 року кількість респондентів, які вважають інформаторів порядними людьми збільшилася майже на чверть. Не дивлячись на низький рівень участі населення у інформаторстві, для правоохоронних органів повідомлення громадян залишаються основним джерелом інформації про корупцію.

Важливим чинником для розуміння ставлення населення до інформаторів та для розвитку подальших заходів із запровадження інформаторства та його використання в якості антикорупційного заходу є визначення мотивації інформаторів повідомляти про корупційні дії. На думку переважної більшості респондентів (населення, держслужбовці, співробітники правоохоронних органів) інформатори при прийнятті рішення про повідомлення щодо корупційних дій користуються особистими мотивами. Майже у рівній мірі незначна кількість респондентів усіх категорій вважає, що

інформатори користуються корисливими чи іншими неблагородними мотивами та незначна кількість респондентів, що вважає, що інформатори діють в інтересах суспільства. При цьому соціальні норми, традиції та стереотипи негативного сприйняття інформаторства у суспільстві є перепорою для незначної кількості респондентів. Позитивною тенденцією є те, що 50% осіб, які не повідомили про корупцією мали бажання це зробити, однак не зробили за певних причин.

Серед причин, які стримують населення від повідомлення про відомі їм корупційні дії до правоохоронних органів виділяються наступні:

- недовіра населення до державних органів, зокрема низький рівень довіри до правоохоронних органів, відсутність реального захисту з боку правоохоронних органів, у тому числі страх помсти з боку хабарника, що призводить до невпевненості у особистій безпеці
- низька ефективність та результативність повідомлення про корупцію, що робить марними дії інформаторів
- висока лояльність до корупції, у тому числі функціональне ставлення до корупції, що означає невідповідність повідомлення про корупцію
- низька правова грамотність населення, зокрема не розуміння, що певні дії є корупцією і не знання до якого органу можна звернутися з відповідним повідомленням.

Таким чином, більше половини населення на рівні сприйняття позитивно ставиться до інформаторів та інформаторства, розділяючи особисті мотиви, якими користуються інформатори і розуміючи, що певна кількість інформаторів діє в інтересах суспільства. При цьому половина населення була готова повідомити про корупційні дії до правоохоронних органів, однак не зробила цього у зв'язку з недовірою до державних органів, терпимим ставленням до корупції та незнанням чинного законодавства. Гіпотеза про те, що для населення головним мотивом пасивності у повідомленні про корупційні дії є негативне суспільне ставлення до інформаторів не підтвердилася.

Ґрунтуючись на цьому можна зробити висновок, що у населення України є потужний потенціал залучення до інформаторства за умови вжиття реальних та ефективних антикорупційних заходів з боку держави, підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів.

Ставлення держслужбовців та співробітників правоохоронних органів до інформаторства та інформаторів.

В професійних колах держслужбовців інформаторство не є розповсюдженою практикою, яка полягає в основному у внутрішньому інформаторстві – повідомленні керівництву. У тричі більша кількість держслужбовців заявили, що їм відомі випадки

повідомлення до керівництва у порівнянні з кількістю знайомих з повідомленнями до правоохоронних органів. Однак, не дивлячись на це активність інформаторів у держустановах залишається дуже низькою. Це пояснюється тим, що переважна більшість (2/3) держслужбовців не готові підтримувати практику інформаторства у своїх колективах та не готові брати активну участь у антикорупційних заходах – дуже незначна кількість держслужбовців готові повідомити керівництво або правоохоронні органи про спробу їх підкупити.

Держслужбовці не готові займатися інформаторством за низькою причин:

- небезпека повідомлень про корупційні зловживання в установі, яка може виражатися у звільненні посадовця, помсті, настанні інших негативних наслідків. Про це свідчить і той факт, що половина з невеликої кількості тих, хто погодився б повідомити керівництво, бажали зробити це анонімно

- недосконалий механізм розгляду скарг, який спричиняє зневіру у позитивний результат повідомлення та острах у разі не збереження анонімності інформатора, що є результатом розповсюдженої практики, коли скарга, подана вищому керівництву повертається для розгляду безпосередньому керівнику заявника. Відповідно це формує враження про низьку ефективності повідомлень. Даний чинник також слугував мотивом звернення держслужбовця до правоохоронних органів – відсутністю результатів звернень в нутрі системи

- корумпованість самого керівництва і культивування з його боку корупційної культури в колективі. Даний чинник пов'язаний також з неефективністю повідомлень, п'ята частина опитаних вважає, що наслідком для хабарника буде необхідність поділитися одержаним хабаром з керівництвом. Підтвердженням цього є і мотивація звернень держслужбовців до правоохоронних органів – наявність корупційних зв'язків хабарника з вищестоящим керівництвом

- відсутність корпоративної культури, яка б осуджувала корупцію і заохочувала інформаторство. У даному випадку, на відміну від населення, у держслужбовців проявляються стереотипи сприйняття інформаторства, майже чверть держслужбовців вважають це аморальним вчинком і незначний відсоток не вдається до інформаторства, тому, що вважають це суспільною традицією (усі так чинять)

- негативне ставлення до інформаторів у професійних колективах держслужбовців: лише біля третини держслужбовців вважають внутрішніх інформаторів порядними людьми, ще менша кількість держслужбовців вважають порядними людьми тих держслужбовців, хто застосував зовнішні канали інформаторства і звернувся до правоохоронних органів, тобто в основі негативного ставлення лежить асоціювання доброчесних інформаторів з агентами правоохоронних органів. Негативне ставлення до себе

інформатори також пояснюють архетипами радянського минулого і тим, що позитивний імідж інформаторів не вигідний хабарникам.

Однак, насправді, ставлення до інформаторства та інформаторів серед держслужбовців, як і серед населення, є неоднозначним - засуджуючи інформаторів, держслужбовці одночасно засуджують також і поведінку хабарників. Крім цього, третина держслужбовців вважають заохочення повідомляти про факти корупції своїх колег ефективним заходом у боротьбі із корупцією. Серед державних службовців негативне ставлення до інформаторства виражається не стільки у емоційно негативному ставленні до інформатора, скільки у розумінні його не функціональності і не популярності у масовій свідомості. Крім цього більш негативне ставлення до інформаторів виявляється з боку керівництва, ніж з боку колег.

Серед чинників, які стримують співробітників правоохоронних органів чинниками від повідомлень про корупційні дії своїх колег є страх про негативні наслідки, які можуть для них наступити для них з боку керівництва, а також острах про зміну ставлення з боку колег. Крім цього на правоохоронців сильний вплив має дотримання внутрішньої корпоративності: для третини правоохоронців внутрішнє інформаторство суперечить особистим моральним принципам

Ставлення співробітників правоохоронних органів до внутрішніх інформаторів має свої особливості. Співробітники правоохоронних органів у порівнянні з державними службовцями більш сприятливо ставляться до внутрішніх інформаторів у порівнянні з державними службовцями: найбільший відсоток з опитаних правоохоронців вважає внутрішніх інформаторів порядними людьми і найменший – зрадниками. Існує суттєва різниця між уявленнями та реальним досвідом щодо наслідків внутрішнього інформаторства в правоохоронних органах. Уявлення правоохоронців про наслідки для внутрішнього інформатора в правоохоронних органах є набагато більш негативними у порівнянні з реальним досвідом, який відомий опитаним співробітникам правоохоронних органів та з досвіду самих інформаторів.

Серед держслужбовців та правоохоронців, які повідомляли правоохоронні органи про корупційні дії своїх колег, як і у випадку з населенням, мотивами інформаторства були в основному особиста образа, бажання помститися керівництву. Хоча в більшості випадків інформатори пояснювали свої дії тим, що захищали моральні цінності або тим, що змушені були так діяти через зухвалу поведінку керівника або несприятливу атмосферу в колективі.

Таким чином інформаторство серед державних службовців є не розповсюдженою практикою і не знаходить широкої підтримки серед держслужбовців. Ставлення до інформаторів серед держслужбовців має свою специфіку: найбільш поширеним є внутрішнє інформаторство, що може бути пов'язане з тим, що зовнішні інформатори користуються найменшою повагою серед колег. Негативне ставлення до інформаторів серед держслужбовців не носить емоційно забарвленого особистого характеру, а є скоріше

відображенням ставлення до інформаторства як до марної діяльності і відносної поширеності серед держслужбовців стереотипу щодо аморальності поведінки інформатора. Співробітники правоохоронних органів до внутрішніх інформаторів ставляться більш поблажливо і реальний досвід інформаторів у правоохоронних органах свідчить про те, що у переважній більшості випадків внутрішні інформатори уникнули негативних наслідків. Чинниками, які перешкоджають поширеності інформаторства у держустановах є в основному страх бути звільненим чи іншим чином покараним, недовіра керівництву, яке саме є корумпованим, неефективність внутрішніх каналів повідомлення про корупцію і відсутність внутрішньої антикорупційної корпоративної культури. Для співробітників правоохоронних органів основними чинниками, що перешкоджають, є побоювання осуду колег та морально-етичне ставлення до інформаторства серед колег, яке засуджує такі дії.

Антикорупційний потенціал серед державних службовців, яких у перспективі можливо залучити до інформаторства в середині державних установ є меншим за загальний антикорупційний потенціал населення, але все-таки існує, оскільки держслужбовці одночасно з неоднозначним ставленням до інформаторів засуджують і поведінку хабарників. Для цього особливо важливе значення має вжиття заходів реального забезпечення анонімності інформаторів та інших заходів безпеки. Для співробітників правоохоронних органів важливим є соціально – ціннісна переорієнтація на поняття корпоративності та захисту внутрішніх корпоративних інтересів. Правоохоронці мають високий антикорупційний потенціал з точки зору розвитку внутрішнього інформаторства за умови належної організації освітньої та ідеологічної роботи.

Заходи з розвитку інформаторства і заохочення інформаторів.

Враховуючи результати дослідження розповсюдженості інформаторства та ставлення до інформаторів у суспільстві можна зробити висновок про можливість застосування і подальшого розвитку такого антикорупційного заходу в Україні. Однак, для цього необхідно буде вжити низку *законодавчих та організаційних заходів*, у тому числі інформаційних, які *мають бути включені до національної антикорупційної стратегії*.

На думку державних службовців та співробітників правоохоронних органів найбільш дієвими заходами із заохочення інформаторів, розвитку добросовісного інформаторства є:

- ✓ Належне законодавче та організаційне забезпечення реальної безпеки інформаторів (анонімність, відповідальність для осіб, які розголошують відповідні дані, захист від неправомірного звільнення та притягнення до дисциплінарної відповідальності). Даний захід може бути забезпечений або прийняттям окремого закону про захист інформаторів або шляхом внесення відповідних змін до закону про державну службу і Кодексу законів про працю. У зв'язку з недосконалим законодавчим забезпеченням даної

діяльності в Україні та з самою концепції інформації вдається найбільш доцільним прийняття окремого закону про інформування щодо фактів корупції та інших соціально-шкідливих фактів та захист заявників (скаржників), який би містив в собі поняття інформаторства; права та обов'язки заявників (скаржників); форми інформаторства; загальні принципи процедури розгляду таких заяв (скарг); відповідальність осіб, уповноважених на розгляд заяв (скарг); захист добросовісних заявників (скаржників); наслідки подання не добросовісних заяв (скарг). Таке законодавство має поширюватися і на співробітників правоохоронних органів та військовослужбовців.

✓ Розроблення належних правил та процедур для внутрішніх каналів інформаторства в підприємствах, установах, організаціях у формі запровадження посад або відділів, відповідальних за внутрішні розслідування фактів корупції. Даний захід може бути реалізований шляхом розвитку законодавчої бази, інституційного та кадрового зміцнення підрозділів з питань запобігання та протидії корупції центральних та місцевих органів виконавчої влади, затвердження типової інструкції з розгляду скарг та внутрішніх розслідувань фактів корупції, запровадження окремої прозорої процедури добору кадрів у такі підрозділи на виключно конкурсній основі.

✓ Проведення широкої інформаційно-роз'яснювальної кампанії, у тому числі з залученням засобів масової інформації, зокрема поширення досвіду добросовісного інформаторства в інших країнах, як одного з ефективних заходів поліпшення якості життя та як одного з соціально корисних заходів; підвищення авторитету інформаторів серед населення, як небайдужих осіб, які дбають в першу чергу про суспільство; проведення постійного навчання та підвищення кваліфікації державних службовців та співробітників правоохоронних органів у питаннях добросовісного інформаторства як засобу підвищення авторитету державної служби; здійснення інформаційної кампанії щодо обсягу обов'язків та функцій підрозділів з питань запобігання та протидії корупції, проведення цими підрозділами інформаційно-просвітницької діяльності в колективах з метою запобігання корупції.

Гіпотези щодо ефективності для підвищення авторитету інформаторів та інформаторства в Україні таких заходів як матеріальне заохочення інформаторів, надання їм переваги при подальшому підвищенні по службі та забезпечення додаткових соціальних гарантій для інформаторів в результаті дослідження не підтвердилися.

Результатам дослідження не суперечать рекомендації ГРЕКО щодо необхідності впровадження в новий кодекс поведінки/етики публічних службовців статей про необхідність повідомлення про ймовірні корупційні діяння.