

ЗАТВЕРДЖЕНО
Рішення Національного агентства
з питань запобігання корупції
від 06.07.2017 № 286
(зі змінами від 10.08.2018)

**Методичні рекомендації
щодо організації роботи із повідомленнями про корупцію,
внесеними викривачами**

Зміст

I. Загальні положення	3
II. Засади та принципи організації роботи з повідомленнями	4
III. Організація роботи з повідомленнями	5
VI. Проведення аналітичної та роз'яснювально-профілактичної роботи щодо розширення практики повідомлень	10

I. Загальні положення

Ці Методичні рекомендації підготовлені на основі Закону України "Про запобігання корупції" (далі – Закон) та розраховані для використання у роботі державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування.

Методичні рекомендації мають інформаційно-роз'яснювальний характер та не встановлюють нових правових норм.

Терміни у цих Методичних рекомендаціях вживаються у значеннях, наведених у Законах України "Про запобігання корупції", "Про інформацію".

Національне агентство, а також інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування (далі – органи) забезпечують умови для повідомлень їх працівниками про порушення вимог Закону іншою особою, зокрема через спеціальні телефонні лінії, офіційні веб-сайти, засоби електронного зв'язку.

Повідомлення про порушення вимог Закону може бути здійснене працівником відповідного органу без зазначення авторства (анонімно).

Вимоги до анонімних повідомлень про порушення вимог Закону та порядок їх розгляду визначаються Законом.

Анонімне повідомлення про порушення вимог Закону підлягає розгляду, якщо наведена у ньому інформація стосується конкретної особи, містить фактичні дані, які можуть бути перевірені.

Анонімне повідомлення про порушення вимог Закону підлягає перевірці у термін не більше п'ятнадцяти днів від дня його отримання. Якщо у вказаний термін перевірити інформацію, що міститься в повідомленні, неможливо, керівник відповідного органу або його заступник продовжують термін розгляду повідомлення до тридцяти днів від дня його отримання.

Закон не містить спеціальних строків перевірки повідомлень, поданих викривачем із зазначенням авторства. У зв'язку з цим для врегулювання зазначеного питання рекомендуємо керуватися положеннями частини п'ятої статті 53 Закону.

У разі підтвердження викладеної у повідомленні інформації про порушення вимог Закону керівник відповідного органу вживає заходів щодо припинення виявленого порушення, усунення його наслідків та притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності, а у випадках виявлення ознак кримінального або адміністративного правопорушення також інформує спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

Посадові і службові особи органів, юридичних осіб публічного права, їх структурних підрозділів у разі виявлення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення чи одержання інформації про вчинення такого правопорушення працівниками відповідних органів, юридичних осіб публічного права, їх структурних підрозділів зобов'язані у межах своїх повноважень ужити заходів щодо припинення такого правопорушення та негайно письмово

повідомити про його вчинення спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції.

Перелік встановлених Законом вимог, заборон та обмежень, порушення яких є правопорушенням, пов'язаним з корупцією, наведений у додатку 1.

Для визначення спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції, якого необхідно повідомити про вчинення корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, пропонуємо керуватися додатком 2. Так у додатку 2 наведено перелік корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією, за які законом встановлено кримінальну та, відповідно, адміністративну відповідальність, визначено підслідність кримінальних правопорушень, а також які посадові особи мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення.

Розгляд повідомлень про порушення вимог Закону, згідно із підпунктом 9 пункту 5 Типового положення про уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 04 вересня 2013 року № 706, має здійснювати уповноважений підрозділ (особа) з питань запобігання та виявлення корупції (далі – уповноважений підрозділ (особа)).

II. Засади та принципи організації роботи з повідомленнями

Організацію роботи з повідомленнями про порушення вимог Закону рекомендуємо засновувати на таких засадах:

- 1) знання та обізнаність: інформування про можливість подати повідомлення та повноваження органу щодо його розгляду;
- 2) доступність: забезпечення безперешкодного доступу для подання повідомлення, процес подання таких повідомлень має бути зручним;
- 3) довіра: інформування про виконання державних гарантій захисту викривачів;
- 4) відповідальність: забезпечення керівництвом органу роботи з повідомленнями;
- 5) ефективність: реагування на випадки порушення вимог Закону;
- 6) прозорість: інформування викривачів про те, як розглядаються їхні повідомлення;
- 7) аналіз та вивчення: систематичний перегляд і коригування організації роботи з повідомленнями.

Принципи організації роботи з повідомленнями про порушення вимог Закону:

- 1) добросовісність: поведінка посадової особи органу має відповідати вимогам закону та загальноновизнаним етичним нормам;
- 2) захист прав викривачів: посадові особи органу, які мають доступ до повідомлень, повинні розуміти ризики для викривачів, пов'язані з поданням повідомлення, а також подальшим встановленням фактів порушення вимог Закону;

3) конфіденційність: у процесі збору, використання та збереження інформації посадові особи органу повинні виконувати вимоги законодавства щодо нерозголошення інформації про викривача;

4) зворотній зв'язок: рекомендується підтримувати зв'язок з викривачем, навіть якщо повідомлення надане анонімно;

5) неупередженість: повідомлення слід розглядати по суті та без жодних упереджень, які можуть виникати у результаті попередніх контактів викривача з органом;

6) об'єктивність: одержаній при розгляді повідомлення інформації має бути дана повна та об'єктивна оцінка;

7) рівність: слід забезпечити однакове ставлення до всіх викривачів, незалежно від віку, статі, національної приналежності, віросповідання тощо.

III. Організація роботи з повідомленнями

1. Керівні принципи

Для належної організації роботи з повідомленнями про порушення вимог Закону органу рекомендується прийняти внутрішній документ щодо організації роботи із повідомленнями. Цей документ повинен регламентувати весь механізм роботи з повідомленнями від їх отримання до прийняття кінцевого рішення за результатами завершення їх розгляду. У тому числі має бути чітко визначена робота уповноваженого підрозділу (особи) органу з описом того, що повинно відбуватись на кожному етапі процесу роботи з повідомленнями.

У вказаному документі рекомендується передбачити такі етапи: отримання, реєстрація, розгляд та облік повідомлень, інформування викривача про прийняте рішення.

Необхідно зазначити, що ефективність розгляду повідомлень залежить також і від того, скільки ланок у проходженні документа та прийнятті рішень передбачається. За рахунок зменшення етапів руху документа (отримання – сортування/класифікація/категоризація – розгляд/перевірка – прийняття рішення) зменшується і кількість залученого персоналу, а в підсумку зменшуються ризики недотримання засад та принципів організації роботи з повідомленнями.

Таким чином, для забезпечення ефективності розгляду повідомлень рекомендується максимально зменшити етапи руху повідомлень, щоб вони безпосередньо потрапляли до уповноваженого підрозділу (особи).

У зазначеному документі також рекомендується максимально детально описати як проводити перевірку фактів, на які посилається у повідомленні викривач, та прийняття обґрунтованого рішення або передання повідомлення і матеріалів перевірки спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції.

Слід зазначити, що у кожному органі існують інші внутрішні процедури роботи з документами, виконання яких передбачено в порядках, правилах,

положеннях тощо. Тому вважаємо за доцільне узгоджувати процеси роботи з повідомленнями з існуючими процедурами, що містяться в інших внутрішніх процедурних документах та, можливо, передбачити перехресні посилання.

Важливим елементом організації роботи із повідомленнями є визначення основних корупційних ризиків, які існують у діяльності органу. Це може сприяти плануванню заходів щодо виявлення проявів корупції в органі та допоможе спрямовувати діяльність уповноважених підрозділів (осіб).

2. Оприлюднення інформації

Відповідно до засад організації роботи з повідомленнями про порушення вимог Закону, з метою забезпечення довіри викривачів органу рекомендується оприлюднювати таку інформацію:

- хто може надати повідомлення;
- коли і яким чином може бути надане повідомлення;
- щодо чого може бути надане повідомлення;
- правові підстави надання повідомлення;
- результати, яких можна очікувати від розгляду повідомлення;
- уповноважений підрозділ (особа), відповідальний за розгляд повідомлення;
- інформація про терміни розгляду повідомлення;
- перелік гарантованих прав на захист, включаючи конфіденційність та анонімність;
- спосіб отримання інформації стосовно прийнятого рішення щодо розгляду повідомлення, процедура його оскарження;
- статистика надання повідомлень та вирішення питань, пов'язаних з повідомленнями: кількість одержаних, розглянутих або відхилених повідомлень;
- питання, які найчастіше є предметом повідомлень;
- спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, до яких може звернутися громадянин;
- контактна інформація органу, уповноваженого підрозділу (особи).

Уся інформація повинна бути надана в доступній формі, з посиланням на законодавчі положення.

3. Канали для надання повідомлень

Повідомлення про порушення вимог Закону може бути як письмовим, так і усним.

- Письмове повідомлення може надійти:
 - поштою;
 - від викривача особисто до канцелярії, у скриньку для кореспонденції органу або на особистому прийомі;
 - через веб-сайт органу;

засобами електронного зв'язку.

Усне повідомлення може надійти через спеціальні телефонні лінії.

Рекомендується, щоб механізм надання повідомлень органу:

був безкоштовним;

був легко доступним і орієнтованим на те, щоб зменшити бар'єри для викривачів, які побоюються, чи осіб з особливими потребами;

забезпечував широкий діапазон можливостей для контакту викривача з органом;

забезпечував конфіденційність та можливість надання повідомлень анонімно.

Такі канали надання повідомлень органу, як через веб-сайт, засоби електронного зв'язку, спеціальні телефонні лінії пропонуємо зв'язувати з уповноваженим підрозділом (особою) органу.

Додаткові рекомендації для ефективного надання повідомлень через:

веб-сайт органу: рекомендується розробити веб-інтерфейс, який забезпечує послідовне надання вказівок викривачам. Веб-сайт Національного агентства може бути прикладом такого підходу;

спеціальну телефонну лінію: для повідомлень рекомендується виділити окремий номер телефону. Залежно від кількості очікуваних/прийнятих дзвінків, а також кількості працівників уповноваженого підрозділу органу рекомендується, щоб телефонний пристрій мав можливість перенаправлення дзвінків на інші телефони. Доцільно забезпечити, щоб спеціальна телефонна лінія була завжди доступною, виклики приймались в робочий та неробочий час. Якщо це не можливо, пропонуємо визначити години роботи спеціальної телефонної лінії, про що варто зазначити у відповідних інформаційних матеріалах/повідомленнях органу. У разі застосування функції залишення повідомлень (автовідповідач) необхідно забезпечити інформування про це особи, яка телефонує. Для ефективного прийому повідомлень рекомендується скласти опитувальний лист (додаток 3);

особистий прийом: рекомендується визначити години прийому уповноваженим підрозділом (особою), про що необхідно зазначити у відповідних інформаційних матеріалах/повідомленнях органу. Під час особистого прийому доцільно використовувати опитувальний лист для прийому повідомлень через спеціальну телефонну лінію (додаток 3).

пошту: пропонуємо у відповідних інформаційних матеріалах/повідомленнях органу інформувати, що у разі направлення повідомлення поштою у ньому слід робити позначку такого змісту: "Про корупцію".

4. Процедури роботи із повідомленнями

Реєстрація повідомлення про порушення вимог Закону є початком офіційного процесу роботи з повідомленням. Посадова особа органу, відповідальна за ведення реєстрації кореспонденції, повинна бути попереджена

про відповідальність за розголошення інформації, що міститься у повідомленні. Реєстрацію повідомлень рекомендується здійснювати таким чином, щоб забезпечити облік повідомлень, що може включати кількість повідомлень, що надійшли, стан виконання, результати розгляду.

Вважаємо, що робота уповноваженого підрозділу (особи) з повідомленнями повинна здійснюватися за процедурою, визначеною внутрішнім документом щодо організації роботи із повідомленнями. Для забезпечення чітких та узгоджених дій щодо розгляду повідомлення рекомендується визначити і документально оформити Схему стандартної процедури розгляду таких повідомлень (додаток 4), яка може складатися з таких етапів:

1) з'ясувати, чи відповідає отримане повідомлення за своїм змістом вимогам Закону. Якщо не відповідає, тоді за анонімним повідомленням про це необхідно інформувати керівника органу, а за неанонімним повідомленням повідомити викривачу;

2) у разі, якщо повідомлення за своїм змістом відповідає вимогам Закону, необхідно:

з'ясувати, чи є наведені у повідомленні інформація та факти про порушення вимог Закону предметом розгляду органу. Якщо це виходить за межі компетенції органу, таке повідомлення необхідно надіслати для розгляду до відповідного спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції. За неанонімним повідомленням про це також необхідно повідомити викривачу;

з'ясувати, хто є суб'єктом ймовірного вчинення порушення вимог Закону. Якщо це керівництво органу чи працівник уповноваженого підрозділу (уповноважена особа), тоді зазначене повідомлення необхідно надіслати для розгляду до відповідного спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції. У разі, якщо це інший працівник органу, таке повідомлення підлягає перевірці, про результати якої необхідно інформувати керівника органу. За неанонімним повідомленням про це також необхідно повідомити викривачу.

У разі підтвердження викладеної у повідомленні інформації про порушення вимог Закону керівник органу вживає заходів щодо припинення виявленого порушення, усунення його наслідків та притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності, а у випадках виявлення ознак кримінального або адміністративного правопорушення також інформує спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

У зв'язку з здійсненим повідомленням про порушення вимог Закону викривач може повідомляти про переслідування його або його близьких осіб. У разі надходження інформації про:

наявність загрози життю, житлу, здоров'ю та майну викривача або його близьких осіб – рекомендується звернутися до правоохоронних органів щодо застосування правових, організаційно-технічних та інших спрямованих на захист від протиправних посягань заходів, передбачених Законом України "Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві";

звільнення чи примушення до звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності чи піддання з боку керівника або роботодавця іншим негативним заходам впливу (переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, скорочення заробітної плати тощо) або загрозу таких заходів впливу щодо викривача або члена його сім'ї – рекомендується звернутися до Національного агентства.

По кожному отриманому повідомленню рекомендується формувати відповідну справу.

5. Повноваження посадових осіб, залучених до роботи із повідомленнями

У внутрішньому документі щодо організації роботи із повідомленнями в частині визначення обов'язків уповноваженого підрозділу (особи) рекомендується врахувати професійні стандарти державного службовця та правила етичної поведінки.

Найважливішими серед основних правил етичної поведінки державного службовця, які наведені в розділі VI "Правила етичної поведінки" Закону, є такі: пріоритет державних інтересів, політична нейтральність, неупередженість, компетентність і ефективність, нерозголошення інформації, утримання від виконання незаконних рішень чи доручень та ін. Вказані засади добросовісної поведінки мають бути обов'язковими для посадових осіб органу на всіх етапах роботи з повідомленням від його отримання до прийняття рішення за результатами його перевірки.

Посадовим особам, залученим до процесу роботи з повідомленнями, забороняється розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, що міститься у повідомленні, а також будь-яку іншу інформацію, пов'язану з прийняттям та розглядом повідомлення, крім випадків, встановлених законом.

Посадові особи уповноваженого підрозділу (уповноважена особа) відіграють ключову роль у забезпеченні швидкого реагування на повідомлення викривачів. Вони можуть бути наділені повноваженнями для прийняття рішень з метою оперативного розгляду повідомлень та, якщо можливо, для належного реагування на прояви порушення вимог Закону вже на ранніх етапах роботи з конкретним повідомленням, а також на отримання від співробітників органу необхідної у зв'язку з розглядом повідомлення інформації з метою сприяння у перевірці повідомлень та прийнятті рішень.

Для досягнення зазначених цілей посадові особи, залучені до процесу роботи із повідомленнями, можуть проходити відповідні навчання з усіх питань, які стосуються розгляду повідомлень. Посадові особи, залучені до процесу роботи із повідомленнями, можуть проводити наради, щоб забезпечити постійний аналіз та подальше вдосконалення розгляду повідомлень.

6. Відповідальність посадових осіб, залучених до роботи із повідомленнями

З метою належної організації процесу роботи із повідомленнями про порушення вимог Закону у внутрішньому документі щодо організації роботи із повідомленнями рекомендується передбачити відповідальність осіб, залучених до процесу отримання, обробки та прийняття рішень за повідомленнями.

При визначенні міри відповідальності рекомендується використовувати відповідні положення загальних та галузевих нормативно-правових актів, що містять положення про відповідальність кожної категорії працівників, які виконують конкретні завдання на кожному етапі роботи із повідомленнями. Серед загальних законодавчих актів є Закони "Про державну службу", "Про центральні органи виконавчої влади", "Про місцеве самоврядування в Україні" та ін.

Важливим джерелом визначення міри відповідальності кожної особи можуть бути галузеві правила щодо діяльності посадових осіб та їх відповідальності. Вважаємо, що ці правила мають бути орієнтиром для належної поведінки під час виконання функцій, передбачених відповідним порядком роботи із повідомленнями, та застосовуватись при вирішенні питання про притягнення до відповідальності відповідальних осіб, передусім дисциплінарної.

7. Контроль за додержанням встановлених вимог Оскарження рішень, дій, бездіяльності

Контроль за додержанням визначених органом вимог щодо організації роботи із повідомленнями про порушення вимог Закону є важливим для визначення відповідності механізму розгляду повідомлень встановленим принципам, а також оцінки рівня його ефективності та дієвості. Це постійний процес, який дає можливість своєчасно виявляти недоліки та, відповідно, виправляти їх. Елементами вказаного контролю можуть бути:

впровадження моніторингу виконання в органі вимог щодо організації роботи із повідомленнями;

впровадження звітності про кількість і види повідомлень, результатів їх розгляду;

періодичне розміщення на сайті органу інформації про результати розгляду повідомлень.

У внутрішньому документі щодо організації роботи із повідомленнями рекомендується передбачити правила оскарження рішень, прийнятих за результатами розгляду повідомлень.

IV. Проведення аналітичної та роз'яснювально-профілактичної роботи щодо розширення практики повідомлень

З метою проведення постійного моніторингу виконання завдань у сфері запобігання корупції, передбачених Законом, важливо проводити постійний аналіз роботи із повідомленнями про порушення вимог Закону.

Уповноваженим підрозділам (особам) органу рекомендується систематично аналізувати матеріали розгляду повідомлень, узагальнювати

їх результати, з'ясовувати причини, що породжують повторні звернення викривачів, а керівникам органів здійснювати контроль за забезпеченням вказаного аналізу.

Аналітичні матеріали, що не містять інформації з обмеженим доступом та загальні результати роботи із повідомленнями рекомендується розміщувати на веб-сайті органу.

Для того, щоб розширити практику повідомлень та стимулювати потенційних викривачів, рекомендується в чіткій та доступній формі інформувати громадян про законодавчі гарантії захисту та наявність каналів надсилання повідомлень.

Оскільки бажання особи повідомляти про порушення вимог Закону залежить від усвідомлення прав, обов'язків та гарантій, для викривачів також рекомендується інформувати працівників органу, що вони або члени їх сімей не можуть бути звільнені чи примушені до звільнення, притягнуті до дисциплінарної відповідальності чи піддані з боку керівника іншим негативним заходам впливу (переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, скорочення заробітної плати тощо) або загрозі таких заходів впливу у зв'язку з повідомленням ними про порушення вимог Закону іншою особою.

Відповідну інформацію рекомендується розміщувати на веб-сайті органу. Крім того, пропонуємо на інформаційних стендах інформувати працівників про їх права та обов'язки у разі підозри або виявлення порушень вимог Закону. Інформація має включати методи і канали для повідомлень, а також гарантії для працівників.

З внутрішнім документом щодо організації роботи із повідомленнями рекомендується ознайомити усіх працівників.

Вважаємо за доцільне працівникам уповноважених підрозділів/уповноваженим особам пройти фахові навчання щодо реалізації політики у сфері запобігання корупції, їх прав та обов'язків, вирішення складних випадків порушення вимог Закону. До навчання з вказаного питання рекомендується залучати всіх працівників органу.

Працівники органу повинні усвідомлювати, що за невжиття передбачених законом заходів у разі виявлення корупційного правопорушення передбачена адміністративна відповідальність відповідно до статті 172⁹ Кодексу України про адміністративні правопорушення. У разі встановлення таких фактів уповноваженому підрозділу (особі) рекомендується повідомляти про це Національне агентство.

**Керівник Департаменту
організації роботи із запобігання
та виявлення корупції**

О. Онищук