

**МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ**  
**щодо організації роботи із повідомленнями про корупцію,**  
**внесеними викривачами**

Методичні рекомендації щодо організації роботи із повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами, (далі – Методичні рекомендації) підготовлено Національним агентством з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство) на виконання підпункту 2 пункту 12 розділу II Завдань і заходів з виконання Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015 – 2017 роки (далі – Державна програма), затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року № 265.

Методичні рекомендації розраховані для використання у роботі посадовими особами, до обов'язків яких належить організація роботи із запобігання корупції в державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, юридичних особах.

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

**Загальні положення**

Створення інституту добросовісних викривачів корупції та системи їх захисту від переслідування передбачено Засадами державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційною стратегією) на 2014 – 2017 роки, затвердженими Законом України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII.

Положеннями статті 53 Закону України «Про запобігання корупції» (далі – Закон) визначено, що викривач це – особа, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, повідомляє про порушення вимог цього Закону іншою особою.

Національне агентство, а також інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування зобов'язані забезпечити умови для повідомлень їх працівниками про порушення вимог

цього Закону іншою особою, зокрема через спеціальні телефонні лінії, офіційні веб-сайти, засоби електронного зв'язку.

Крім цього, на Національне агентство покладено обов'язок проведення постійного моніторингу виконання закону у сфері захисту викривачів та щорічного аналізу і перегляду державної політики у цій сфері.

Першочергові заходи зі створення механізму захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції (викривачів) визначені у пункті 12 розділу II Завдань і заходів з виконання Державної програми.

### **Організація роботи з повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами**

#### ***Організаційні засади***

Державним органам, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування, які згідно із статтею 19 Закону зобов'язані приймати антикорупційні програми, доцільно закріплювати в таких програмах правила та процедури щодо захисту викривачів та порядку опрацювання їх повідомлень.

Державним органам та органам місцевого самоврядування, у яких відсутня необхідність затвердження антикорупційних програм, доцільно відображати відповідні правила та процедури у власних організаційно-розпорядчих актах (наказах, розпорядженнях, рішеннях тощо).

При цьому для вказаних органів оптимальним вбачається покладання завдань стосовно реалізації заходів щодо захисту викривачів на уповноважені підрозділи (особи) з питань запобігання та виявлення корупції, утворені відповідно до пунктів 3, 4 постанови Кабінету Міністрів України від 04 вересня 2013 року № 706 «Питання запобігання та виявлення корупції».

Зазначене зумовлене тим, що до їх завдань, визначених Типовим положенням про уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції, затвердженим згаданою постановою Уряду, з-поміж іншого, належить: розробка та проведення заходів щодо запобігання корупційним правопорушенням, а також здійснення контролю за їх проведенням; проведення організаційної та роз'яснювальної роботи із запобігання, виявлення і протидії корупції; здійснення контролю за дотриманням антикорупційного законодавства.

Крім цього, для реалізації вказаних завдань уповноважені підрозділи наділені відповідними правами, зокрема, щодо отримання інформації, матеріалів, усних та письмових пояснень від працівників органу виконавчої влади, підприємства, установи, організації з питань, які виникають під час проведення службових розслідувань (перевірок).

Окремо необхідно зазначити стосовно особливостей організації роботи щодо захисту викривачів в юридичних особах, які відповідно до частини другої статті 62 Закону зобов'язані затверджувати антикорупційні програми.

До таких юридичних осіб належать:

державні, комунальні підприємства, господарські товариств (у яких державна або комунальна частка перевищує 50 відсотків), де середньооблікова чисельність працюючих за звітний (фінансовий) рік перевищує п'ятдесят осіб, а обсяг валового доходу від реалізації продукції (робіт, послуг) за цей період перевищує сімдесят мільйонів гривень;

юридичні особи, які є учасниками попередньої кваліфікації, учасниками процедури закупівлі відповідно до Закону України «Про здійснення державних закупівель», якщо вартість закупівлі товару (товарів), послуги (послуг), робіт дорівнює або перевищує 20 мільйонів гривень.

Статтею 63 Закону визначені загальні вимоги до антикорупційної програми юридичної особи. Відповідно до пунктів 8, 9 частини першої вказаної статті, антикорупційна програма юридичних осіб може містити умови конфіденційності інформування уповноваженого (особи, відповідальної за реалізацію антикорупційної програми) працівниками про факти підбурення їх до вчинення корупційного правопорушення або про вчинені іншими працівниками чи особами корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, а також процедури захисту працівників, які повідомили інформацію про корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення.

З огляду на викладене, правила та процедури щодо захисту викривачів мають включатися до антикорупційної програми юридичної особи, а обов'язки щодо їх реалізації, відповідно, покладатися на уповноваженого (особу, відповідальну за реалізацію антикорупційної програми).

### ***Практичні аспекти роботи з повідомленнями викривачів***

Викривачі можуть повідомляти про корупцію особисто під час прийому, шляхом направлення відповідного повідомлення засобами поштового зв'язку, а також через спеціальні канали для повідомлень про корупцію через офіційний веб-сайт, засіб електронного зв'язку (електронну пошту), спеціальну телефонну лінію.

При цьому повідомленням про корупцію є звернення особи, що містить інформацію щодо можливих фактів вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень.

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

Оскільки відповідно до абзацу третього частини п'ятої статті 53 Закону анонімне повідомлення про порушення вимог цього Закону підлягає

розгляду, якщо наведена у ньому інформація стосується конкретної особи, містить фактичні дані, які можуть бути перевірені, для зручності подальшої роботи з повідомленнями, які надходять анонімно, рекомендується розробити шаблони заяв та форму електронного повідомлення із зазначенням питань, які дозволять ідентифікувати особу, про порушення вимог Закону якою повідомляється, обставини, які підлягають перевірці, а також можливі способи зворотнього зв'язку з викривачем для з'ясування додаткової інформації, не порушуючи при цьому умов конфіденційності.

Для роз'яснення працівникам порядку повідомлення про порушення вимог Закону рекомендується розміщувати відповідну інформацію на офіційних веб-сайтах та інформаційних стендах в приміщеннях органів державної влади, органів місцевого самоврядування та юридичних осіб, які міститимуть алгоритм дій із зазначенням номерів спеціальних телефонних ліній, адреси електронної скриньки для звернення з відповідними повідомленнями, контакти особи, уповноваженої на розгляд таких повідомлень, а також інформацію щодо спеціально уповноважених органів, до яких може звернутись викривач з відповідним повідомленням, умови конфіденційності інформування працівниками про факти підбурення їх до вчинення корупційного правопорушення або про вчинені іншими працівниками чи особами корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення.

Також необхідно враховувати, що створені канали зв'язку для одержання повідомлень викривачів мають бути максимально захищені від несанкціонованого втручання та витоку інформації стороннім особам.

Для забезпечення єдиного обліку повідомлень про порушення вимог Закону, які надходять від викривачів, доцільно запровадити окрему систему реєстрації повідомлень.

Зареєстровані повідомлення в порядку, передбаченому внутрішніми правилами діловодства, передаються керівнику відповідного органу, який забезпечує подальший розгляд та проведення перевірки відомостей, викладених в повідомленні.

При розгляді анонімних повідомлень необхідно врахувати термін, встановлений абзацом четвертим частини п'ятої статті 53 Закону, а саме не більше п'ятнадцяти днів від дня отримання такого повідомлення. 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.

Перевірка інформації, викладеної в повідомленні, здійснюється уповноваженим підрозділом (особою) з питань запобігання та виявлення корупції, особою, відповідальною за реалізацію антикорупційної програми юридичної особи.

Під час проведення перевірки доцільно отримати пояснення особи, стосовно якої проводиться перевірка, опитати можливих свідків, дослідити документи, які стосуються викладених в повідомленні обставин. За результатами перевірки складається акт, який містить висновки про підтвердження або спростування інформації, викладеної в повідомленні. Акт перевірки передається на розгляд керівнику відповідного органу або юридичної особи.

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.

У разі якщо повідомлення стосується керівника органу або юридичної особи уповноваженим підрозділом (особою) з питань запобігання та виявлення корупції або особою, відповідальною за реалізацію антикорупційної програми юридичної особи пересилається таке повідомлення за належністю до Національного агентства, у разі необхідності вжиття заходів щодо захисту викривача, а також до інших спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, у разі наявності у повідомленні інформації про ознаки кримінальних правопорушень згідно підслідності, визначеної статтею 216 Кримінального процесуального кодексу України.

По кожному отриманому повідомленню доцільним є формування відповідних справ, які можуть містити окрім повідомлення та доданих до нього матеріалів (зібраних викривачем документів, звуко-, відеозаписів тощо), інформацію про особу, щодо якої проводиться перевірка, зібрані докази, акт (довідка) перевірки та в залежності від результатів перевірки копія наказу про притягнення особи до дисциплінарної відповідальності або копія заяви до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції про виявлені ознаки корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення.

### ***Проведення роз'яснювально-профілактичної роботи щодо розширення практики внесення викривачами повідомлень про корупцію***

З метою розширення практики внесення викривачами повідомлень про корупцію необхідно довести до працівників законодавчо закріплені гарантії захисту у зв'язку з таким повідомленням, оскільки бажання особи повідомляти інформацію про корупційне правопорушення напряму залежить від обізнаності в своїх правах, обов'язках та засобах захисту викривачів.

Окрім того, працівники повинні усвідомлювати, що за невжиття передбачених законом заходів посадовою чи службовою особою органу державної влади, посадовою особою місцевого самоврядування, юридичної особи, їх структурних підрозділів у разі виявлення корупційного правопорушення передбачена адміністративна відповідальність відповідно до статті 172-9 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Зокрема, Законом передбачені наступні заходів, у разі виявлення корупційного правопорушення:

відповідно до частини п'ятої статті 53 Закону у разі підтвердження викладеної у повідомленні інформації про порушення вимог цього 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.

відповідно до частини сьомої статті 53 Закону посадові і службові особи державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, посадові особи органів місцевого самоврядування, 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 державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, 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;

У свою чергу відповідно до частини третьої статті 61 Закону посадові та службові особи юридичних осіб, інші особи, які виконують роботу та перебувають з юридичними особами у трудових відносинах, зобов'язані невідкладно інформувати посадову особу, відповідальну за запобігання корупції у діяльності юридичної особи, керівника юридичної особи або засновників (учасників) юридичної особи про випадки:

підбурення до вчинення корупційного правопорушення, пов'язаного з діяльністю юридичної особи;

вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень іншими працівниками юридичної особи або іншими особами;

Відповідну інформацію доцільно розміщувати на веб-сайтах та інформаційних стендах одночасно з інформацією стосовно алгоритму дій у разі виявлення корупційного правопорушення, способів та каналів повідомлення, гарантій захисту викривачів у зв'язку з повідомленням про

порушення іншою особою вимог Закону, наведені в розділі, присвяченому захисту викривачів.

### **Захист викривачів**

З метою захисту особи, яка повідомила про порушення іншою особою вимог Закону, доцільно визначити характерні ознаки викривача, за яких йому гарантується захист.

Так, відповідно до Закону викривач – це особа, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, повідомляє про порушення вимог Закону іншою особою.

Характерною ознакою викривача, яка гарантує право на захист у зв'язку з повідомленням про корупцію, є наявність у особи обґрунтованого переконання, що інформація про порушення вимог Закону іншою особою, яка повідомляється, є достовірною.

Важливим в даному аспекті є вірне тлумачення таких понять, як «обґрунтоване переконання» та «достовірність інформації».

Під достовірністю інформації слід розуміти здатність інформації об'єктивно відображати процеси та явища, що відбуваються в навколишньому світі. Як правило, достовірною вважається насамперед інформація, яка несе у собі безпомилкові та істинні дані.

Водночас, для того, щоб особа підлягала захисту як викривач принципово важливим є саме обґрунтоване переконання такої особи в тому, що інформація про яку повідомляється, є достовірною. За такої умови, навіть якщо інформація про вчинене корупційне правопорушення не підтвердилась, але особа була переконана в її достовірності, така особа підлягає захисту від наявного або можливого негативного впливу на неї у зв'язку з таким повідомленням.

Важливим є визначення критеріїв обґрунтованості переконання особи в достовірності інформації про корупційне правопорушення, яка повідомляється. Такими критеріями можуть бути:

вжиття особою заходів з метою отримання доказів корупційного правопорушення, про яке повідомляється (наприклад, направлення запитів, збирання документів, звуко-, відеозаписів, які засвідчують факти та обставини тощо);

пріоритет публічного інтересу особи, яка повідомляє про порушення, над особистою образою. Хоча на відміну від попереднього визначення законодавець відмовився від такої обов'язкової ознаки викривача, як добросовісність повідомлення (відсутність корисливих, мотивів неприязних стосунків, помсти, інших особистих мотивів), основною метою викриття відповідної інформації має бути саме запобігання, виявлення,

перешкоджання та припинення корупційного правопорушення. В такому випадку викривач повинен діяти як незацікавлений спостерігач щодо ситуації, про яку повідомляється, і потребувати захисту саме у зв'язку з повідомленням про відповідне правопорушення.

### ***Механізми захисту викривачів***

Відповідно до частини другої статті 53 Закону викривач перебуває під захистом держави. За наявності загрози життю, житлу, здоров'ю та майну викривача або його близьких осіб, у зв'язку із здійсненим повідомленням про порушення вимог Закону, правоохоронними органами до них можуть бути застосовані правові, організаційно-технічні та інші спрямовані на захист від протиправних посягань заходи, передбачені статтею 7 Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», а саме: особиста охорона, охорона житла і майна; видача спеціальних засобів індивідуального захисту і сповіщення про небезпеку; використання технічних засобів контролю і прослуховування телефонних та інших переговорів, візуальне спостереження; заміна документів та зміна зовнішності; зміна місця роботи або навчання; переселення в інше місце проживання; забезпечення конфіденційності відомостей про особу; закритий судовий розгляд; інші заходи безпеки.

При цьому слід враховувати, що відповідно до статті 2 вказаного Закону, право на забезпечення безпеки, за наявності відповідних підстав мають:

особа, яка заявила до правоохоронного органу про кримінальне правопорушення або в іншій формі брала участь чи сприяла виявленню, попередженню, припиненню або розкриттю кримінальних правопорушень;

потерпілий та його представник у кримінальному провадженні;

підозрюваний, обвинувачений, захисники і законні представники;

цивільний позивач, цивільний відповідач та їх представники у справі про відшкодування шкоди, завданої кримінальним правопорушенням;

представник юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження;

свідок, експерт, спеціаліст, перекладач і понятий;

члени сімей та близькі родичі зазначених осіб, якщо шляхом погроз або інших протиправних дій щодо них робляться спроби вплинути на учасників кримінального судочинства.

Здійснення заходів безпеки покладається за підслідністю на органи служби безпеки, Державного бюро розслідувань, органи Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, у складі структур яких з цією метою створюються спеціальні підрозділи.

Згідно із частиною третьою статті 53 Закону особа або член її сім'ї не може бути звільнена чи примушена до звільнення, притягнута до

дисциплінарної відповідальності чи піддана 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 загрозі таких заходів впливу у зв'язку з повідомленням нею про порушення вимог цього Закону іншою особою.

Гарантія щодо заборони звільнення викривача закріплена також в статті 235 Кодексу законів про працю України, згідно з якою у разі звільнення без законної підстави або незаконного переведення на іншу роботу, у тому числі у зв'язку з повідомленням про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою, працівник повинен бути поновлений на попередній роботі органом, який розглядає трудовий спір.

У разі наявності підстав для поновлення на роботі працівника, який був звільнений у зв'язку із здійсненням ним або членом його сім'ї повідомленням про порушення вимог іншою особою, та за його відмови від такого поновлення орган, який розглядає трудовий спір, приймає рішення про виплату йому компенсації у розмірі шестимісячного середнього заробітку.

Крім цього, додаткові гарантії захисту викривачів встановлені частиною другою статті 35 Цивільного процесуального кодексу України та частиною другою статті 53 Кодексу адміністративного судочинства України, згідно з якими Національне агентство може бути залучено як третя особа, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору, на стороні позивача у справах щодо застосування керівником або роботодавцем чи створення ним загрози застосування негативних заходів впливу до позивача (звільнення, примушування до звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності, переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, скорочення заробітної плати тощо) у зв'язку з повідомленням ним або членом його сім'ї про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою.

Окрім того, необхідно пам'ятати, що у випадку розголошення під час повідомлення викривачем інформації з обмеженим доступом, відповідно до статті 11 Закону України «Про доступ до публічної інформації» посадові та службові особи не підлягають юридичній відповідальності, незважаючи на порушення своїх обов'язків, за розголошення інформації про правопорушення або відомостей, що стосуються серйозної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довіллю, якщо особа при цьому керувалася добрими намірами та мала обґрунтоване переконання, що інформація є достовірною, а також містить докази правопорушення або стосується істотної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довіллю.

---