

Пам'ятка-роз'яснення
щодо розгляду повідомлень про можливі факти корупційних або пов'язаних з
корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання
корупції»

1. Європейські та національні стандарти функціонування каналів для повідомлень

У Директиві Європейського Парламенту і Ради ЄС 2019/1937 від 23.10.2019 про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Європейського Союзу (далі-Директиві); передбачено використання викривачами таких каналів подання повідомлень:

- ✓ внутрішнє повідомлення – інформація про порушення повідомляється всередині юридичної особи приватного чи державного сектору в усній чи письмовій формі (внутрішні канали мають бути створені юридичними особами приватного та державного сектору, якщо кількість працюючих перевищує 50 осіб);
- ✓ зовнішнє повідомлення – інформація про порушення повідомляється компетентним органам в усній чи письмовій формі;
- ✓ публічне розкриття – інформація про порушення повідомляється в публічній сфері.

Відповідно до ст. 7 Директиви держави мають заохочувати подання повідомлень через внутрішні канали для повідомлення інформації перед тим, як використати зовнішні, зокрема у тих випадках, коли порушення може бути усунуте на внутрішньому рівні й викривач переконаний, що ризик переслідування за повідомлення відсутній.

У ст. 9 Директиви зазначено, що внутрішні канали для отримання повідомлень мають бути створені та функціонувати таким чином, щоб гарантувати конфіденційність особи, яка здійснює повідомлення, та осіб, про яких йде мова в повідомленні, а також перешкоджати доступу до них працівників, які не мають відповідних повноважень. Стосовно українського законодавства, то відповідно до ч. 1 ст. 53² Закону викривач самостійно визначає, які канали використати для повідомлення, а саме: внутрішні, регулярні або зовнішні канали.

Так, абз. 21–23 ч. 1 ст. 1 Закону передбачено такі канали для подання повідомлень:

- **внутрішні канали повідомлення** – способи захищеного (у тому числі анонімного) повідомлення інформації керівнику або уповноваженому підрозділу (особі) органу, юридичної особи, у яких викривач працює, проходить службу чи навчання або на замовлення яких виконує роботу, а так само до органу вищого рівня, уповноважена особа якого здійснює контроль за дотриманням антикорупційного законодавства на підвідомчих підприємствах, в установах та організаціях;

- **зовнішні канали повідомлення** – шляхи повідомлення інформації через фізичних чи юридичних осіб, у тому числі через медіа, журналістів, громадські об'єднання, професійні спілки тощо;

- **регулярні канали повідомлення** – способи захищеного (у тому числі анонімного) повідомлення інформації органам Національної поліції, прокуратури, Національному антикорупційному бюро України, Державному бюро розслідувань, Національному агентству.

2. Функціонування внутрішніх каналів повідомлення в організаціях

Відповідно до ст. 53¹ Закону організації зобов'язані забезпечити функціонування внутрішніх каналів для повідомлення та розгляду повідомлень.

Згідно з ч. 1 ст. 53⁹ Закону до повноважень уповноважених підрозділів (уповноважених осіб), зокрема, належать організація роботи внутрішніх каналів повідомлення, отримання та організація розгляду повідомленої через такі канали інформації.

Подання повідомлень (у тому числі анонімних) через внутрішні канали повідомлення здійснюється через відкритий для цілодобового доступу Портал та спеціальні телефонні лінії.

Портал (Єдиний портал повідомлень викривачів, далі –Портал) – інформаційно-комунікаційна система, яка має комплексну систему захисту інформації з підтвердженою відповідністю згідно із **Законом України** «Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах», що забезпечує обмін даними з викривачем за допомогою мережі Інтернет, збирання, зберігання, використання, захист, облік, пошук, узагальнення повідомлень про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону, а також іншої інформації, в тому числі про статус викривачів, стан та результати розгляду їх повідомлень про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень **Закону**.

Функціонування Порталу передбачає обробку персональних даних, якщо вони повідомлені викривачем, а також персональних даних осіб, які мають доступ до Порталу, у цілях забезпечення захисту викривачів, проведення належної перевірки за повідомленнями викривачів та виконання функції адміністратора. Обробка зазначених даних здійснюється на підставі Закону та не потребує згоди суб'єктів персональних даних.

Портал гарантує викривачам дотримання умов конфіденційності та анонімності, а також забезпечує доступ до інформації про стан та результати розгляду їх повідомлень.

Держателем та відповідальним за адміністрування Порталу є Національне агентство з питань запобігання корупції (далі-НАЗК), яке встановлює порядок його ведення та здійснює захист інформації, що міститься в Порталі.

При цьому доступ до Порталу мають викривачі в частині здійснення ними повідомлень та отримання інформації про стан і результати їх розгляду, Голова та службовці Національного агентства відповідно до їх повноважень, визначених Законом, керівники та уповноважені особи організацій у частині повідомлень викривачів, розгляд яких віднесено до їх повноважень відповідно до Закону, інші уповноважені особи в частині інформації про статус викривачів у разі звернення викривача для отримання безоплатної правничої чи психологічної допомоги, визначеної Законом.

Таким чином, з метою забезпечення функціонування внутрішніх каналів організації підключаються до Порталу у визначеному Національним агентством порядку з урахуванням черговості підключення, а також забезпечують функціонування спеціальної телефонної лінії.

Робота авторизованих користувачів з Порталом здійснюється працівниками організацій, підключених до Порталу через особисті електронні кабінети, зокрема: керівника організації; в.о. керівника організації, керівника уповноваженого підрозділу; уповноваженої особи; оператора спеціальної телефонної лінії.

Авторизовані користувачі мають доступ до внутрішньої частини Порталу згідно з їх повноваженнями через електронні кабінети; вносять інформацію щодо повідомлення, здійсненого без використання Порталу; вносять до Порталу інформацію про: статус повідомлення, статус викривача, результати попереднього розгляду, а також дисциплінарного провадження (якщо воно проводилося).

У випадках, якщо особа використала зовнішні канали повідомлення та/або інші способи здійснення повідомлення (наприклад: направлення повідомлення, у тому числі анонімного, у паперовому або електронному вигляді, здійснення повідомлення на особистому прийомі, через спеціальну телефонну лінію тощо), така інформація не пізніше

наступного робочого дня з моменту її виявлення вноситься до Порталу уповноваженими підрозділами (уповноваженими особами) організацій.

Варто звернути увагу, що до моменту підключення організацій до Порталу в організаціях продовжують приймати повідомлення через канали повідомлень, створені до прийняття рішення Національного агентства про початок роботи Порталу.

3. Порядок розгляду повідомлень

Відповідно до ч. 3 ст. 53² Закону повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону, здійснене через зовнішні або внутрішні канали повідомлення такої інформації, підлягає попередньому розгляду уповноваженою особою *у строк не більше десяти робочих днів* з дня внесення цієї інформації до Єдиного порталу повідомлень викривачів.

З урахуванням графіка черговості підключення організацій до Порталу організації, які ще не підключені до Порталу, мають розглядати повідомлення, які надійшли будь-якими каналами повідомлень, у строки, визначені ст. 53² Закону, з дня надходження такого повідомлення до організації.

У разі якщо під час попереднього розгляду повідомлення встановлено, що воно не відповідає вимогам цього Закону, його подальший розгляд здійснюється у порядку, визначеному для розгляду звернень громадян, про що інформується особа, яка здійснила повідомлення.

Усі повідомлення, які отримані організаціями з дати початку роботи Порталу до моменту їх фактичного підключення до Порталу, мають бути внесені до Порталу *протягом 40 робочих днів* з моменту надання Національним агентством доступу керівнику організації до Порталу.

Відповідно до ч. 2 ст. 53² Закону вимоги до повідомлень (у тому числі анонімних) та порядок їх розгляду визначаються Законом. Повідомлення підлягає розгляду, якщо наведена у ньому інформація містить фактичні дані, що вказують на можливе вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, інших порушень Закону, які можуть бути перевірені.

Так, в абз. 6 та 11 ч. 1 ст. 1 Закону передбачено такі види правопорушень:

корупційне правопорушення – діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у [ч. 1 ст. 3](#) Закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність (зокрема, відповідно до примітки до ст. 45 КК України корупційними кримінальними правопорушеннями вважаються кримінальні правопорушення, передбачені ст.ст. 191, 262, 308, 312, 313, 320, 357, 410, у випадку їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем, а також кримінальні правопорушення, передбачені ст.ст. 210, 354, 364, 364¹, 365², 368, 368³, 368⁴, 368⁵, 369, 369² КК України);

правопорушення, пов'язане з корупцією – діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені Законом вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, зазначеною у [ч. 1 ст. 3](#) Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність.

Інші порушення Закону – це порушення встановлених Законом вимог, заборон та обмежень, які не підпадають під корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення та за які особа може нести дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність.

Згідно з пп. 6, 8 ч. 6 ст. 13¹ Закону одним із основних завдань уповноважених підрозділів (уповноваженої особи) є розгляд повідомлень про порушення вимог Закону, у тому числі на підвідомчих підприємствах, в установах та організаціях, а також інформування керівника відповідного органу спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції про факти порушення законодавства у сфері запобігання і протидії корупції.

Таким чином, саме на уповноважений підрозділ (уповноважену особу) відповідного органу *покладено обов'язок розгляду повідомлень*, отриманих внутрішніми каналами, оцінка наявності фактичних даних у повідомленні.

Крім того, в юридичних особах, зазначених у ч. 2 ст. 62 Закону, розгляд повідомлень зазвичай покладається на особу, відповідальну за реалізацію антикорупційної програми.

Під час попереднього розгляду повідомлення уповноважені підрозділи (уповноважені особи) відповідно до ч. 2 ст. 53⁹ Закону мають право:

- витребувати від інших структурних підрозділів організації документи, у тому числі ті, що містять інформацію з обмеженим доступом (крім державної таємниці), та робити їх копії;
- викликати та опитувати осіб, дій або бездіяльності яких стосуються повідомлені викривачем факти, у тому числі керівника, заступників керівника організації;
- вносити подання керівнику організації про притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності за порушення Закону;
- виконувати інші визначені законом повноваження, спрямовані на всебічний розгляд повідомлень викривачів та захист їхніх прав та свобод.

Попередній розгляд повідомлень, поданих через зовнішні або внутрішні канали повідомлення, відбувається у строк *не більше десяти робочих днів* з дня внесення інформації до Порталу.

Якщо під час попереднього розгляду повідомлення встановлено, що воно не відповідає вимогам Закону (*тобто не містить фактичних даних, які можуть бути перевірені*), його подальший розгляд здійснюється у порядку, визначеному для розгляду звернень громадян, про що інформується особа, яка здійснила повідомлення (абз. 2 ч. 3 ст. 53² Закону). У такому випадку виконавцем повідомлення слід визначити відповідний структурний підрозділ.

У разі якщо під час попереднього розгляду повідомлення встановлено, що воно *не належить до компетенції організації*, до якої надійшло, його розгляд припиняється. Про це необхідно поінформувати особу, яка здійснила повідомлення, та роз'яснити, до компетенції якого органу або юридичної особи належить розгляд чи розслідування фактів, викладених у повідомленні (абз. 3 ч. 3 ст. 53² Закону).

У разі якщо під час проведення попереднього розгляду *виявляються ознаки корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією*, матеріали передаються відповідному спеціально уповноваженому суб'єкту у сфері протидії корупції або Державному бюро розслідувань (абз. 7 ч. 3 ст. 53² Закону).

При цьому відповідно до ч. 6 ст. 53 Закону посадові і службові особи організацій у разі виявлення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення чи одержання повідомлення про вчинення такого правопорушення працівниками відповідної організації зобов'язані у межах своїх повноважень вжити заходів щодо припинення такого правопорушення та *негайно, протягом 24 годин*, письмово повідомити про його вчинення спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції (з урахуванням положень ст. 216 КПК України та ст. 255 КУпАП).

У такому випадку під «працівниками відповідної організації» потрібно розуміти працівників самої організації, а також підвідомчих організації працівників підприємств, установ та організацій.

Таким чином, повідомлення спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції може бути здійснено як при отриманні повідомлення, так і при виявленні порушень під час попереднього розгляду такого повідомлення (за результатами проведеної перевірки чи розслідування викладених у повідомленні фактів).

У разі непідтвердження фактів, викладених у повідомленні, керівник або працівник уповноваженого підрозділу (уповноважена особа), відповідальна за проведення попереднього розгляду, може підготувати висновок (довідку, доповідну або службову записку) на ім'я керівника органу про те, що викладені у повідомленні відомості не підтвердились.

Якщо за результатами попереднього розгляду повідомлення викладена у ньому

інформація підтверджується, винні особи притягаються до дисциплінарної відповідальності уповноваженим на це суб'єктом організації.

У такому випадку керівник або працівник уповноваженого підрозділу (уповноважена особа) має право внести подання керівнику організації, у якому зазначити результати попередньої перевірки та наголосити на необхідності притягнення винної особи до дисциплінарної відповідальності за порушення Закону.

Дисциплінарне провадження за повідомленням проводиться у строк *не більше 30 днів* з дня завершення попереднього розгляду. Якщо в зазначений строк перевірити повідомлену інформацію неможливо, строк дисциплінарного провадження *може бути продовжено до 45 днів*. Повторне продовження строку внутрішньої перевірки не допускається.

Водночас процедура здійснення дисциплінарних проваджень стосовно окремих категорій посад регулюється спеціальним законодавством (Законами України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», Дисциплінарним статутом служби цивільного захисту, Дисциплінарним статутом Збройних Сил України, Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ, Дисциплінарним статутом Національної поліції України тощо).

При цьому в проєкті наказу (розпорядження) про притягнення особи до дисциплінарної відповідальності за вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, інших порушень вимог Закону, який готує кадрова служба та візує уповноважена особа, рекомендуємо *вказувати, які саме вимоги Закону порушено* (із зазначенням конкретної статті Закону).

Звертаємо увагу, що відповідно до абз. 9 ч. 3 ст. 53² Закону особі, яка здійснила повідомлення, надається детальна інформація про результати попереднього розгляду, а також дисциплінарного провадження (якщо воно проводилося) у триденний строк з дня завершення відповідного розгляду чи провадження.

4. Особливості перевірки окремих видів повідомлень

Крім загального порядку перевірки повідомлення, ст. 53² Закону передбачає *окремий порядок розгляду для повідомлень залежно від суб'єкта*, про якого повідомляється, чи інформації, яка міститься в повідомленні.

Якщо повідомлення подане стосовно уповноваженої особи організації, до якої воно надійшло, порядок розгляду такого повідомлення визначається керівником відповідної організації (абз. 4 ч. 3 ст. 53² Закону).

Під «уповноваженою особою» у цьому випадку слід розуміти керівника уповноваженого підрозділу або уповноважену особу з питань запобігання та виявлення корупції.

Керівник організації може визначити відповідальним за розгляд повідомлення інший структурний підрозділ організації (юридичну службу, підрозділ внутрішнього контролю або власної безпеки).

У разі якщо повідомлення містить інформацію про вчинення уповноваженою особою корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, керівник організації зобов'язаний у межах своїх повноважень вжити заходів щодо припинення такого правопорушення та *негайно, протягом 24 годин*, письмово повідомити про його вчинення спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції.

Про результати розгляду повідомлення обов'язково інформується особа, яка здійснила повідомлення.

Якщо повідомлення подано стосовно керівника організації, таке повідомлення у триденний строк надсилається суб'єкту, уповноваженому здійснювати розгляд чи розслідування фактів, викладених у повідомленні, про що інформується особа, яка здійснила повідомлення (абз. 5 ч. 3 ст. 53² Закону). Таким суб'єктом може бути керівник органу вищого

рівня, спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції або орган досудового розслідування.

Відповідно до ч. 1 ст. 53¹ Закону органи Національної поліції, прокуратури, Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань та НАЗК зобов'язані забезпечити функціонування внутрішніх і регулярних каналів повідомлення.

Інформація, отримана такими суб'єктами через регулярні канали повідомлення, *вноситься до Порталу уповноваженими на це особами відповідних суб'єктів.*

Варто зазначити, що, оскільки *Законом не визначено вимог до регулярних каналів повідомлень*, рекомендуємо при створенні таких каналів повідомлення забезпечити їх цілодобову доступність, безоплатність та зручність використання (такими каналами можуть бути, зокрема: спеціальна телефонна лінія, електронна скринька, онлайн-форма повідомлення, розміщена на вебсайті організації, тощо).

Отримана регулярними каналами або направлена з організації інформація про можливі факти кримінальних правопорушень, одержана органами досудового розслідування, розглядається в порядку, визначеному КПК України (абз. 10 ч. 3 ст. 53² Закону).

Крім того, отримана регулярними каналами чи направлена з організацій інформація про можливі факти адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, одержана органами, уповноважені особи яких мають право складати протоколи про відповідні адміністративні правопорушення, розглядається в порядку, визначеному законом.

Такими органами відповідно до ст. 255 КУпАП є *НАЗК* (в частині правопорушень, вчинених службовими особами, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище) *та органи Національної поліції* (за винятком правопорушень, вчинених службовими особами, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище).