

ЛЕКЦІЯ

Тема: Викривачі корупції. Особливості Розгляду повідомлень про корупцію та проведення їх перевірок.

Питання:

- 1) **Коротка характеристика міжнародного досвіду;**
- 2) **Функціонування внутрішніх каналів повідомлення;**
- 3) **Порядок розгляду повідомлень викривачів.**

ПИТАННЯ 1

Майкл Вудфорд — британець, який у 2011 році став генеральним директором японської компанії Olympus. Це велика японська корпорація, яка спеціалізується на виготовленні фототехніки та мікроскопів для досліджень. У Японії призначення іноземця на високу посаду — надзвичайна рідкість, бо зазвичай такі пости займають лише японці. Але Вудфорду на посаді гендиректора все одно не вдалося протриматися довго. Коли чоловік працював в Olympus, він засумнівався в низці угод компанії, у яких були залучені невинновдано значні суми коштів. Він звернувся до ради директорів за роз'ясненнями, але вони це сприйняли вороже. Після двох тижнів перебування на новій посаді Вудфорда звільнили. Побоюючись за своє здоров'я та життя, чоловік втік до Великої Британії та розповів про все ЗМІ. Це спричинило великий скандал та розслідування проти компанії. Виявилось, керівники корпорації приховували збитки в 1.7 млрд \$. Як наслідок, їх засудили до умовних термінів, а компанія виплатила штраф у розмірі 7 млн \$. Це незвичайна історія керівника, який став викривачем корупції у власній організації.

Не менш дивуюча історія викривача Челсі Меннінг (Бредлі Меннінг, цього разу в США. У 2010 році аналітик розвідки армії США Бредлі Меннінг розкрив інформацію про низку воєнних злочинів США під час війни в Іраку та Афганістані. Він передав ці дані організації Wikileaks, яка спеціалізується на таких «зливах» інформації та їх публікує. Дані, які повідомив Меннінг, спричинили справжній ажіотаж. Зокрема, серед цих відомостей було відео про те, як американська армія бомбардує мирне населення в Іраку. Громадськість обурилась, що армія та уряд приховують таку інформацію, тож для багатьох Меннінг став героєм. Проте очевидно, що армія США звинуватила викривача в шпигунстві та низці інших серйозних справ. Як наслідок, у 2013 році Меннінга засудили до 35-річного арешту. Але у 2017 році Барак Обама скоротив цей термін до 7 років. За час ув'язнення Бредлі здійснив трансгендерний перехід. Тепер викривач відома як Челсі Меннінг. Хоча після того арешту вона вже вийшла на волю, у 2019 році її знову ув'язнили за відмову свідчити в суді проти засновника Wikileaks Джуліана Ассанжа. Однак цього разу вона відбулася штрафом розміром 256 000 \$ та арештом тривалістю

майже рік. Зараз Челсі Меннінг знову на свободі. Наведені приклади дають змогу зрозуміти, що світова практика боротьби з корупцією давно визначила поняття «викривача», а, наприклад, Директива Європейського Парламенту і Ради ЄС 2019/1937 від 23.10.2019 містить інформацію про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Європейського Союзу.

У 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 його переслідування за зроблене повідомлення про корупцію 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 «Про запобігання корупції» (далі-Закон) викривач самостійно визначає, які канали йому використати для повідомлення про корупцію, а саме: внутрішні, регулярні або зовнішні.

ПИТАННЯ 2

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 Єдиний портал повідомлень викривачів та спеціальні телефонні лінії.

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, яке встановлює порядок його ведення та здійснює захист інформації, що міститься в Єдиному порталі повідомлень викривачів.

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.

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.

ПИТАННЯ 3

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. 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.

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.

Завідувач сектору з питань запобігання

та виявлення корупції

Падалко Д.В.