



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

РОЗ'ЯСНЕННЯ

24.02.2021

№ 4

Щодо забезпечення права викривача на конфіденційність та анонімність

Відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції» до повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції належить надання роз'яснень, методичної та консультативної допомоги, зокрема, з питань застосування положень цього Закону та прийнятих на його виконання нормативно-правових актів.

Ці Роз'яснення відображають позицію Національного агентства з питань запобігання корупції з метою забезпечення однакового застосування положень Закону України «Про запобігання корупції» щодо забезпечення права викривача¹ на конфіденційність та анонімність.

У Роз'ясненнях враховані результати правозастосовної практики Національного агентства з питань запобігання корупції.

У цих Роз'ясненнях вживаються такі скорочення:

Закон – Закон України «Про запобігання корупції»;

КПК – Кримінальний процесуальний кодекс України;

КК України – Кримінальний кодекс України;

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення;

Національне агентство – Національне агентство з питань запобігання корупції;

повідомлення про корупцію – повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень вимог Закону;

установа – спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції, державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, юридична особа публічного права та юридична особа, зазначена у ч. 2 ст. 62 Закону.

Інші терміни вживаються у значеннях, наведених у Законі.

¹ Більш детально правовий статус викривача та порядок розгляду його повідомлень визначено у Роз'ясненнях Національного агентства від 23.06.2020 № 5 «Щодо правового статусу викривача» та від 14.07.2020 № 7 «Щодо особливостей перевірки повідомлень про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції».

I. Європейські стандарти забезпечення конфіденційності та анонімності викривачів

Право викривача на конфіденційність і анонімність є належною гарантією нерозголошення відомостей про особу, яка здійснила повідомлення про корупцію, та засобом її захисту від можливих заходів негативного впливу.

Європейські стандарти забезпечення конфіденційності викривачів викладені у Директиві Європейського Парламенту і Ради ЄС 2019/1937 від 23.10.2019 про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу (далі – Директива).

Так, у ст. 16 Директиви зазначено, що держави забезпечують, щоб інформація, що ідентифікує особу, яка повідомила про порушення, не розкривалася жодній особі, окрім працівників, до компетенції яких входить отримання та реагування на повідомлення, без чіткої згоди такої особи. Це положення застосовується також до будь-якої іншої інформації, завдяки якій прямо чи опосередковано може бути встановлено особу, яка повідомила про порушення.

Як виняток, інформацію, що ідентифікує особу, яка повідомляє про порушення, та будь-яку іншу інформацію, завдяки якій прямо чи опосередковано може бути встановлено таку особу, може бути розкрито тільки у випадках, коли це є необхідним та співмірним зобов'язанням, що накладається національним законодавством у рамках розслідувань національними органами чи судових проваджень, у тому числі з метою гарантування прав на захист відповідної особи.

Особи, які здійснили повідомлення чи публічне розкриття інформації про порушення анонімно, але особу яких надалі було встановлено і які зазнали переслідування, незважаючи на це, мають право на захист.

II. Щодо права викривача на конфіденційність

Дотримання конфіденційності є важливою гарантією захисту викривачів, а право викривача на конфіденційність закріплено у п. 6 ч. 2 ст. 53³ Закону.

Відповідно до ч. 1 ст. 53⁵ Закону заборонено розкривати інформацію про особу викривача, його близьких осіб або інші дані, які можуть ідентифікувати особу викривача, його близьких осіб, третім особам, які не залучаються до розгляду, перевірки та/або розслідування повідомлених ним фактів, а також особам, дій або бездіяльності яких стосуються повідомлені ним факти, крім випадків, установлених законом.

Конфіденційність викривача – це забезпечення установою, до якої звернувся викривач з повідомленням про корупцію, нерозголошення третім особам, які не залучаються до розгляду, перевірки та/або розслідування, інформації про особу викривача, його близьких осіб або повідомлених викривачем фактів, які можуть ідентифікувати викривача чи його близьких

осіб.

До конфіденційної інформації про викривача можуть бути віднесені відомості, які дають можливість його ідентифікувати, зокрема:

- 1) прізвище, ім'я, по батькові;
- 2) дата і місце народження;
- 3) місце роботи та посада;
- 4) місце проходження військової служби;
- 5) місце навчання/стажування;
- 6) відомості, які ідентифікують викривача як суб'єкта підприємницької діяльності;
- 7) сімейний стан;
- 8) адреса проживання, роботи;
- 9) номер телефону, поштової скриньки, інші персоніфіковані канали зв'язку;
- 10) зображення викривача;
- 11) інформація про акаунти викривача в соціальних мережах;
- 12) будь-які інші відомості, які дають змогу ідентифікувати особу викривача.

Розголошення відомостей про викривача не вважатиметься порушенням конфіденційності викривача, у таких випадках:

1) вжиття Національним агентством заходів щодо забезпечення правового та іншого захисту викривачів, а також проведення перевірки дотримання законодавства з цих питань (п. 13 ч. 1 ст. 11 Закону);

2) письмового повідомлення спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції протягом 24 годин посадовими і службовими особами державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, посадовими особами органів місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права, їх структурних підрозділів, юридичних осіб, зазначених у ч. 2 ст. 62 Закону у разі одержання повідомлення про вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення їх працівниками (ч. 6 ст. 53 Закону);

3) звернення уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) з питань запобігання та виявлення корупції до Національного агентства щодо порушених прав викривача, його близьких осіб (п. 3 ч. 2 ст. 53⁹ Закону);

4) надсилання особою, яка склала протокол про вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, інформації про особу викривача до Національного агентства у разі участі у справі про адміністративне правопорушення викривача одночасно з надісланням протоколу до суду (ч. 5 ст. 257 КУпАП);

5) повідомлення слідчим Національного агентства у письмовій формі протягом 24 годин з моменту внесення відповідних відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань про початок досудового розслідування за

участю викривача, підставу початку досудового розслідування та інші відомості (ч. 9 ст. 214 КПК);

б) надання інформації про викривача на виконання ухвали суду або слідчого судді, постанови дізнавача, слідчого, прокурора;

7) залучення до розгляду, перевірки та/або розслідування повідомлених викривачем фактів передбачених законодавством органів (наприклад, органів досудового розслідування, органів, відповідальних за здійснення контролю за дотриманням законів у відповідних сферах, таких як Державна служба України з питань праці, Державна аудиторська служба України).

Слідчі, дізнавачі та прокурори при ознайомленні учасників кримінального провадження з матеріалами досудового розслідування до його завершення (у порядку ст. 222 КПК) та при відкритті цих матеріалів (у порядку ст. 290 КПК) зобов'язані забезпечувати дотримання конфіденційності викривача та не допускати розкриття інформації про особу викривача або інших відомостей, які дають можливість його ідентифікувати, особам, дій або бездіяльності яких стосуються повідомлені викривачем факти.

Відповідно до ч. 2 ст. 53⁵ Закону дозволяється без згоди викривача ухвалення обґрунтованого рішення про розголошення інформації про викривача або інформації, яка може ідентифікувати особу викривача. У такому випадку викривач повинен бути повідомлений про це не пізніше ніж за 18 робочих днів до дня розкриття відповідної інформації шляхом вручення йому повідомлення про ухвалення відповідного рішення під розписку.

Закон не передбачає випадків, у яких може здійснюватися процедура розголошення інформації про викривача або інформації, яка може ідентифікувати його особу без згоди викривача.

III. Щодо забезпечення анонімності викривача

Однією з важливих гарантій захисту викривачів, яка покликана сприяти збільшенню кількості повідомлень про корупцію, є гарантована Законом можливість повідомляти анонімно.

Так, в абз. 1 ч. 5 ст. 53 Закону та п. 7 ч. 2 ст. 53³ Закону передбачено, що повідомлення може бути здійснене викривачем без зазначення авторства (анонімно).

Відповідно до ч. 4 ст. 53 Закону установи зобов'язані створити захищені анонімні канали зв'язку (канали онлайн-зв'язку, анонімні гарячі лінії, електронні поштові скриньки та інше), через які викривач може здійснити повідомлення, гарантовано зберігаючи свою анонімність.

Зазначені канали повинні відповідати Вимогам до захисту анонімних каналів зв'язку, через які здійснюються повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень

Закону України «Про запобігання корупції», затвердженим наказом Національного агентства від 02.04.2020 № 127/20.

Крім того, при створенні захищених анонімних каналів зв'язку слід враховувати, що відносини у сфері захисту інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах регулюються Законом України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах».

Так, у ч. 2 ст. 8 Закону України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» передбачено, що державні інформаційні ресурси або інформація з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законом, повинні оброблятися в системі із застосуванням комплексної системи захисту інформації з підтвердженою відповідністю.

Підтвердження відповідності комплексної системи захисту інформації здійснюється за результатами державної експертизи, яка проводиться з урахуванням галузевих вимог та норм інформаційної безпеки у порядку, встановленому законодавством.

Верховна Рада України прийняла законопроект № 3450 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо упорядкування окремих питань захисту викривачів», яким передбачено створення Єдиного порталу повідомлень викривачів (далі – Портал). Цей Портал гарантуватиме дотримання умов конфіденційності та анонімності викривачів, а також забезпечить створення та функціонування внутрішніх каналів повідомлення для усіх установ. Доступ до Порталу має бути забезпечений усім установам, які згідно із Законом зобов'язані створити внутрішні канали повідомлення про корупцію.

IV. Заходи щодо забезпечення конфіденційності та анонімності викривача

Для забезпечення конфіденційності викривача установи зобов'язані вживати таких заходів:

1) забезпечити захист внутрішніх та регулярних каналів повідомлення, зокрема впровадити систему засобів, що унеможливають несанкціонований доступ до даних, які дають можливість ідентифікувати особу викривача, а також запобігати розголошенню інформації про викривача та його близьких осіб;

2) організувати діловодство, у тому числі електронний документообіг, у спосіб, що унеможливує доступ сторонніх осіб до матеріальних носіїв інформації, які містять дані, що дають можливість ідентифікувати особу викривача та передбачити у Інструкції з діловодства установи окремий розділ щодо забезпечення конфіденційності викривачів (*зразок наведено у додатку до цих Роз'яснень*);

3) попереджати посадових осіб, які залучаються до розгляду, перевірки та/або розслідування повідомлення про корупцію, про необхідність дотримуватися конфіденційності викривача та про настання відповідальності за її порушення.

З огляду на те, що відповідно до ч. 1 ст. 53⁹ Закону до повноважень уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції у сфері захисту викривачів належить організація роботи внутрішніх каналів повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону, отримання та організація розгляду повідомленої через такі канали інформації, а також співпраця з викривачами, забезпечення дотримання їхніх прав та гарантій захисту, саме такі посадові особи мають відігравати вирішальну роль у забезпеченні конфіденційності та анонімності викривача.

V. Відповідальність за розголошення інформації про викривача, його близьких осіб

Чинним законодавством передбачено дисциплінарну та адміністративну відповідальність за незаконне розголошення інформації про викривача, його близьких осіб.

У разі наявності інформації про можливе порушення права викривача на конфіденційність, передбаченого ст. 53⁵ Закону, Національне агентство відповідно до п. 13 ч. 1 ст. 11 Закону проводить перевірку дотримання законодавства з питань захисту викривачів, за результатами якої може вносити приписи з вимогою усунення порушення прав викривача та притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні їхніх прав. Наслідком реалізації припису Національного агентства може бути притягнення особи, винної у порушенні права викривача на конфіденційність, до дисциплінарної відповідальності.

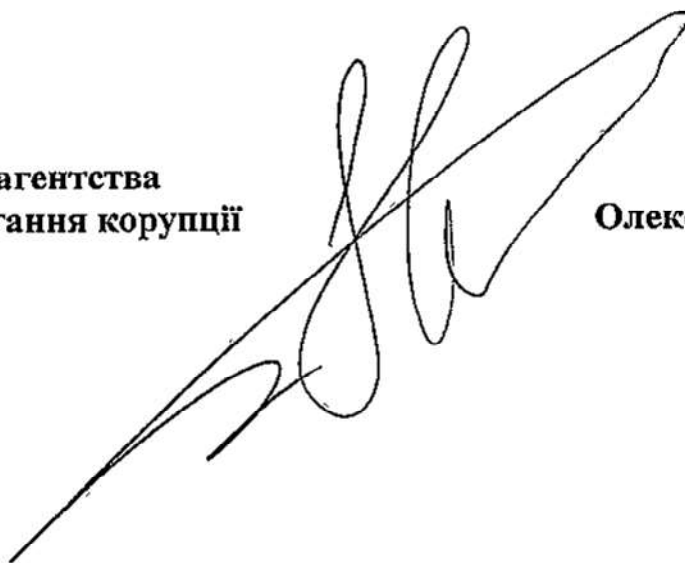
За незаконне розголошення або використання в інший спосіб особою у своїх інтересах чи в інтересах іншої фізичної або юридичної особи інформації про викривача, його близьких осіб чи інформації, що може ідентифікувати особу викривача, його близьких осіб, яка стала відома такій особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень настає адміністративна відповідальність (ч. 2 ст. 172⁸ КУпАП).

При цьому для цілей ч. 2 ст. 172⁸ КУпАП викривачем визнається особа, зазначена у ст. 1 Закону, згідно з якою викривач – фізична особа, яка за наявності переконання, що інформація є достовірною, повідомила про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону, вчинених іншою особою, якщо така інформація стала їй відома у зв'язку з її трудовою, професійною, господарською, громадською, науковою діяльністю, проходженням нею служби чи навчання або її участю у

передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності, проходження служби чи навчання.

Водночас особа, яка розголосила інформацію про викривача, може нести за це кримінальну відповідальність у випадку передання цієї інформації зацікавленим особам, внаслідок дій яких буде заподіяна шкода життю чи здоров'ю викривача або його близьких родичів. У цьому випадку така особа виступатиме пособником вчинення кримінального правопорушення (ч. 5 ст. 27 КК України). Також вчинення кримінального правопорушення проти викривача буде тягнути застосування при призначенні покарання обтяжуючої обставини – вчинення кримінального правопорушення у зв'язку з виконанням потерпілим громадського обов'язку (п. 4 ч. 1 ст. 67 КК України).

**Голова
Національного агентства
з питань запобігання корупції**



Олександр НОВІКОВ

ПРАВИЛА

забезпечення конфіденційності викривача під час обробки повідомлень про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» в установі

I. Загальні положення

1. Ці Правила визначають внутрішні процедури і механізми та послідовність дій працівників установи при прийнятті, попередньому розгляді та реєстрації повідомлень про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» (далі – Закон), які надходять до установи внутрішніми та регулярними каналами повідомлень, іншими засобами зв'язку (через загальну електронну пошту, поштову скриньку для кореспонденції, засобами поштового зв'язку та отримані на особистому прийомі громадян).

2. У цих Правилах терміни вживаються в таких значеннях:
анонімне повідомлення – повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону, здійснене без зазначення авторства (анонімно);

повідомлення про корупцію – повідомлення яке містить інформацію про можливі факти корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, інших порушень Закону особами, визначеними у статті 3 Закону;

попередній розгляд – розгляд інформації, наведеної у повідомленні про корупцію, на предмет її відповідності вимогам пункту 3 цього розділу, а також аналіз такої інформації з метою визначення структурного підрозділу, відповідального за розгляд такого повідомлення відповідно до його повноважень.

Інші терміни вживаються у значеннях, наведених у Законі.

3. Повідомлення про корупцію має містити фактичні дані, які можуть бути перевірені.

4. Дія цих Правил не поширюється на прийняття, попередній розгляд та реєстрацію документів, порядок розгляду яких регулюється спеціальними законами України.

II. Обов'язки керівника установи щодо забезпечення конфіденційності викривача

1. Основним завданням керівника установи щодо забезпечення конфіденційності повідомлень викривачів є виключення допуску та доступу до повідомлень викривачів будь-яких посадових осіб і працівників, окрім працівників, відповідальних за реєстрацію та розгляд повідомлень, які визначені наказом по установі.

2. З метою виконання вказаного завдання керівник установи зобов'язаний:

- 1) наказом по установі визначити працівника, відповідального за реєстрацію повідомлень викривачів;
- 2) наказом по установі визначити особу (підрозділ), відповідальну(ий) за розгляд та вирішення повідомлень викривачів;
- 3) організувати проведення службових розслідувань щодо фактів незаконного розголошення або використання в інший спосіб працівниками установи інформації про викривача, його близьких осіб чи інформації, що може ідентифікувати особу викривача.

III. Обов'язки працівника установи щодо забезпечення конфіденційності викривача

1. Кожен працівник установи, який приймає та розглядає повідомлення викривача, несе особисту відповідальність за збереження в таємниці інформації про викривача, його близьких осіб чи інформації, що може ідентифікувати особу викривача.

2. Працівник установи зобов'язаний:

- 1) зберігати в таємниці інформацію про викривача, його близьких осіб чи інформацію, що може ідентифікувати особу викривача;
- 2) додержуватись правил користування конфіденційною інформацією;
- 3) користуватися повідомленнями про корупцію, іншими документами, які містять інформацію про викривача, його близьких осіб чи інформацію, що може ідентифікувати особу викривача, таким чином, аби унеможливити ознайомлення з ними інших осіб;
- 4) у разі виходу з робочого кабінету повідомлення про корупцію, інші документи, які містять інформацію про викривача, його близьких осіб чи інформацію, що може ідентифікувати особу викривача, закривати в металевому сейфі (шафі).

IV. Прийняття повідомлень про корупцію, які надходять через внутрішні канали повідомлень

1. Повідомлення про корупцію, які надходять через внутрішні канали повідомлень: спеціальну телефонну лінію, спеціальну електронну пошту,

вебсайт установи, приймає уповноважений підрозділ (уповноважена особа) з питань запобігання та виявлення корупції.

2. Інформація про спеціальну телефонну лінію та години прийому повідомлень про корупцію, спеціальну електронну пошту, про посилання на вебсайті, за яким здійснюється прийняття повідомлень про корупцію, розміщується на офіційному вебсайті установи.

3. Попередній розгляд повідомлень про корупцію, здійснює уповноважений підрозділ (уповноважена особа) з питань запобігання та виявлення корупції.

4. Після попереднього розгляду повідомлення про корупцію в день їх отримання або не пізніше наступного робочого дня передаються до визначеної відповідальної посадової особи відповідного підрозділу установи для реєстрації.

V. Прийняття повідомлень про корупцію, які надходять через регулярні канали повідомлень

1. Повідомлення про корупцію, які надходять через регулярні канали повідомлень: спеціальну телефонну лінію, спеціальну електронну пошту, вебсайт установи, приймає уповноважений підрозділ (уповноважена особа) з питань запобігання та виявлення корупції.

2. Інформація про спеціальну телефонну лінію та години прийому повідомлень про корупцію, спеціальну електронну пошту, про посилання на вебсайті, за яким здійснюється прийняття повідомлень про корупцію, розміщується на офіційному вебсайті установи.

3. Попередній розгляд повідомлень про корупцію, здійснює уповноважений підрозділ (уповноважена особа) з питань запобігання та виявлення корупції.

4. Після попереднього розгляду повідомлення про корупцію в день їх отримання або не пізніше наступного робочого дня передаються до визначеної відповідальної посадової особи відповідного підрозділу установи для реєстрації.

VI. Прийняття повідомлень про корупцію, які надходять іншими засобами зв'язку

1. Повідомлення про корупцію, які надходять до установи через загальну електронну пошту, поштову скриньку для кореспонденції, засобами поштового зв'язку та отримані на особистому прийомі громадян приймає відповідний структурний підрозділ установи, який здійснює їх попередній розгляд та реєстрацію.

VII. Реєстрація повідомлень про корупцію

1. Повідомлення про корупцію реєструє відповідний структурний підрозділ установи в системі електронного документообігу установи (за її наявності).

2. Після реєстрації на повідомлення про корупцію наноситься штрих-код, присвоєний системою електронного документообігу установи без створення його фотокопії.

3. Доступ до повідомлень викривачів надається тільки ідентифікованим та автентифікованим користувачам. Спроби доступу до такої інформації неідентифікованих осіб чи користувачів з не підтвердженою під час автентифікації відповідністю пред'явленого ідентифікатора повинні блокуватися.

4. Реєстрація та облік повідомлень про корупцію здійснюються згідно з такими індексами:

ПК – повідомлення про корупцію;

ПКП – повідомлення про корупцію щодо працівника(ів) установи;

А-ПК – анонімне повідомлення про корупцію;

А-ПКП – анонімне повідомлення про корупцію щодо працівника(ів) установи.

5. Повідомленню про корупцію присвоюється найменування виду документа «Повідомлення про корупцію».