

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ВИКРИВАЧІВ КОРУПЦІЇ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

**ОРТИНСЬКИЙ Володимир Львович - доктор юридичних наук, професор,
директор Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка», Заслужений юрист України
ORCID ID: 0000-0001-9041-6330
DOI 10.32782/NP.2022.2.10**

Статтю присвячено дослідженню інституту викривачів як важливого запобіжника поширенню корупції у суспільстві. Інститут викривачів є відносно новим суспільним феноменом для української антикорупційної реформи. Проте, він володіє значним профілактичним потенціалом і дозволяє отримати помітні результати при мінімальних затратах фінансових та інших ресурсів. Через таку форму взаємодії вдається максимально залучити громадськість до антикорупційної політики держави.

Констатовано, що запровадження державою правових механізмів захисту осіб, які повідомляють про прояви корупції, є важливим чинником ефективної боротьби з цим ганебним явищем. Акцентовано, що в разі неотримання належного захисту держави на законодавчому рівні та підтримки суспільства значно підвищується загроза проявів корупції в діях самих викривачів. Реформування правового регулювання інституту викривачів забезпечить підвищення дієвості викривачів у протидії та запобіганні корупції.

Постановка проблеми

На сьогодні корупція визнається основною проблемою, яка не лише перешкоджає розвитку правової держави та становленню громадянського суспільства, але також й обумовлює руйнування демократичного фундаменту функціонування державних інституцій. Аби зупинити зазначені деструктивні процеси або хоча б пригальмувати

темпи їх розвитку, необхідно запровадити надійні засоби протидії корупції.

Одним із таких засобів є інститут викривачів, який у сучасних умовах зайняв справедливе місце в антикорупційному механізмі. Інститут викривачів є важливим запобіжником для виникнення та поширення корупції у суспільстві, адже саме через таку форму взаємодії можливо залучити громадськість до антикорупційної політики держави. Разом із тим, важливим чинником ефективної боротьби з корупційними правопорушеннями є запровадження державою правових механізмів захисту осіб, які повідомляють про прояви цього ганебного явища. Варто акцентувати й на тому, що в разі неотримання належного захисту держави на законодавчому рівні та підтримки суспільства значно підвищується загроза проявів корупції у діях самих викривачів. Саме тому комплексне науково-теоретичне дослідження інституту викривачів та їх гарантій захисту дасть змогу проаналізувати стан чинного законодавства у цій сфері та уникнути труднощів у його застосуванні на практиці.

Стан дослідження

Проблематиці інституту викривачів корупції та їх гарантій захисту присвячено низку наукових праць таких науковців, як В. Бенедик, О. Калітенко, О. Косиця, О. Нестеренко, В. Пузирний, А. Фодчук, С. Чернявський, О. Шостко та інших.

Метою статті є окреслення загальнотеоретичних та практичних аспектів інституту викривачів корупції та гарантій їх захисту за чинним законодавством України.

Виклад основного матеріалу дослідження

З моменту проголошення Україною незалежності боротьба з корупцією стала предметом підвищеної уваги як українських науковців, так і політичних діячів та керівників держави. Світова практика боротьби з корупцією показує, що найбільш ефективним заходом протидії є своєчасна поінформованість правоохоронних органів про факти корупції.

У такому випадку одним із найефективніших і, водночас, найпростіших засобів протидії корупції виступає інститут викривачів корупції. Він володіє значним профілактичним потенціалом і дозволяє отримати помітні результати при мінімальних затратах фінансових та інших ресурсів. Разом із тим, слід зазначити, що інститут викривачів не є вітчизняним надбанням, і саме тому необхідно звернути увагу на генезис поняття «викривач».

Щодо історії виникнення такого поняття, як «викривач», то прийнято вважати, що такий термін увійшов у широкий вжиток у 70-х роках минулого сторіччя, що пов'язано із діяльністю відомого громадського активіста Ральфа Нейдера. Саме він запропонував замінити ним термін «інформатор» («informer»), який носить переважно негативне змістове наповнення [1, с. 212].

Термін «викривач» походить від англійського слова «whistleblower», що перекладається як «той, що дує у свисток», або скорочено – «свистун». Як справедливо зауважує З. Загинець, «такий дослівний переклад асоціюється з поліцейським, який у разі виявлення правопорушення дує у свисток та намагається привернути увагу» [2, с. 127]. Разом із тим, саме повідомлення про факти протиправної діяльності в державних органах та установах, які стали відомі особі у зв'язку із службовою діяльністю, ототожнюється з припиненням правопорушення поліцейським. Також існує ще одна версія походження терміна «whistleblower», за якою

викривач виступає у ролі спортивного судді, що сигналом свистка вимагає припинити порушення [3, с.13].

Слід зазначити, що у міжнародному та українському праві поняття «викривач» різні. У міжнародній практиці викривач – це людина, яка надає інформацію про незаконну діяльність, про те, що шкодить суспільним інтересам. Зокрема, це може йтися про порушення прав людини, порушення безпеки транспорту, безпеки харчових продуктів, екологічні злочини. Тобто це широкий спектр інформації, визнаної суспільно необхідною. У нас же це обмежується лише корупцією, тобто у нас викривач – це лише той, хто інформує про можливі факти корупційних чи пов'язаних з корупцією правопорушень [4].

В українському правовому просторі таке явище, як «інститут викривачів злочинних дій та правопорушень», з'явилося ще в середині 90-х рр. ХХ ст. та пов'язане із розвитком законодавства після прийняття Конституції України та ратифікації Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [5, с.138].

В українськомовних публікаціях до прийняття Закону України «Про запобігання корупції», окрім терміна «викривач», також використовували слова «інформатор», «добросовісний інформатор». Однак, використання таких термінів викликало у свідомості людей негативні асоціації, пов'язані з тоталітарним минулим нашої країни, а саме з доносами в Комітет державної безпеки на колег, друзів та знайомих за нелояльність до комуністичного режиму. Хоча ці два поняття за своєю правовою природою є різними, викривачі були й за радянських часів. На відміну від інформаторів, вони повідомляли про зловживання представників радянської влади, які використовували надані їм повноваження для власного збагачення. Саме тому обрання українським законодавцем коректної форми перекладу терміна whistleblower українською під час запровадження правового інституту в Україні є важливим для запобігання негативно-му сприйняттю цього терміна у суспільстві, адже використання терміна «викривач» (а не «добросовісний інформатор») допомагає

уникнути будь-яких негативних асоціацій, пов'язаних із вживанням терміна «інформатор». Викривачі заслуговують на позитивну оцінку з боку суспільства, оскільки, розкриваючи інформацію, викривачі мають на меті відвернути або зупинити дії, що можуть завдати серйозної шкоди конституційному ладу, правам та свободам особи [3, с.13–14].

Уперше на законодавчому рівні поняття викривача було закріплено в Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 року, який на сьогодні вже втратив чинність. Так, викривачем визнавалася особа, яка добросовісно (за відсутності корисливих мотивів, мотивів неприязних стосунків, помсти, інших особистих мотивів) повідомляє про порушення вимог цього Закону іншою особою [6].

Наступним Законом, який закріпив визначення поняття «викривач», є Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 року [7], який на сьогодні є фундаментом розвитку інституту викривачів. Так, відповідно до цього Закону, викривачем є фізична особа, яка за наявності переконання, що інформація є достовірною, повідомила про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього 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 [7].

Із наведеного визначення випливають такі істотні ознаки терміна «викривач»:

1) викривачами можуть бути лише фізичні особи (громадяни України, іноземці та особи без громадянства);

2) інформація, яка повідомляється викривачем, обов'язково має стосуватися будь-яких відомостей про вчинення корупційних правопорушень (інформація про особу, яка його вчинила, місце, час, обставини вчиненого);

3) викривач повідомляє про факти корупційних проявів, які стали відомими у зв'язку з трудовою, професійною, господар-

ською, громадською, науковою діяльністю, проходженням служби чи навчання;

4) обов'язковою ознакою повідомленої викривачем інформації повинна бути її достовірність.

Інститут викривачів є важливим запобіжним заходом протидії виникнення та поширення корупції в Україні. Як зазначає В. Бенедик, викривач – це особа, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, добросовісно (за відсутності корисливих мотивів) повідомляє спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції про вчинення іншою особою корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією [1, с. 214].

Викривач може повідомити про корупційне правопорушення, використовуючи внутрішні, зовнішні та регулярні канали повідомлення. Зокрема, ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» містить визначення вказаних понять [7]. Разом із тим, слід зазначити, що повідомлення про корупцію без доказів може розцінюватися як завдання шкоди честі, гідності та ділової репутації, а за завідомо неправдиве повідомлення про злочин встановлено кримінальну відповідальність. Тому викривач повинен подбати про те, щоб зафіксувати факт корупції документально [8].

Закон України «Про запобігання корупції» пов'язує виникнення правового статусу викривача з моментом повідомлення про корупцію. Разом із тим, варто зазначити, що особливістю правового статусу викривачів виступає те, що викривачі та їх близькі особи перебувають під захистом держави (ч. 1 ст. 53 Закон України «Про запобігання корупції»). Викривач потребує захисту з боку держави у зв'язку з повідомленням про корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення, безстороннім свідком якого він виявився. Безпосередньою причиною повідомлення інформації має бути саме запобігання, виявлення, перешкоджання та припинення корупційного правопорушення. Держава починає захищати викривача відразу після повідомлення ним про можливі корупційні зловживання. Розкриваючи інформацію, яка є важливою для населення,

викривачі піддають себе та своїх близьких небезпеці з боку викритих осіб, стикаються з переслідуваннями та утисками, дискримінацією та репресіями й на роботі, у тому числі: позбавленням премій, переведенням на нижчу посаду та навіть звільненням. Інститут захисту викривачів є важливим запобіжником поширення таких явищ у суспільстві.

Також слід зазначити, що на законодавчому рівні закріплено ще одне визначення поняття викривач, зокрема, згідно з Кримінальним процесуальним кодексом України викривач – це фізична особа, яка за наявності переконання, що інформація є достовірною, звернулася із заявою або повідомленням про корупційне кримінальне правопорушення до органу досудового розслідування. Водночас, у кримінальному процесі викривач, як учасник кримінального провадження, є заявником (п. 16-2 та п. 25 ч. 1 ст.3 КПК України). А відповідно до ч. 3 ст. 272 кодексу України про адміністративні правопорушення у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, викривач є свідком.

Станом на сьогодні в Україні вже зроблено значний крок у реформуванні правового регулювання захисту викривачів. Тим не менше, на реальну ефективність роботи викривачів впливають також недосконалість, які присутні у законодавстві.

По-перше, суттєвим прорахунком можна вважати підхід до визначення особи викривача тільки як повідомлювача про корупційне правопорушення. Ця хибна практика була закарбована ще й у Кримінальному процесуальному кодексі, згідно з яким викривач може бути лише заявником у кримінальному провадженні. Нерозповсюдження відповідних державних гарантій захисту та стимулів на свідків значно звужує коло осіб, які мотивовані викривати корупційні правопорушення.

По-друге, нове тлумачення поняття «викривач», у порівнянні з наявним у попередній редакції закону, ще сильніше зменшує кількість людей, які можуть отримати цей статус, адже визначає, що викривач обов'язково має отримати дані у зв'язку з певними видами власної специфічної ді-

яльності. Окрім практичної шкоди, таке нововведення суперечить міжнародним зобов'язанням України щодо особливого захисту всіх осіб, які повідомляють про корупцію [1, с. 213].

По-третє, неправильним та безпідставним постає визнання викривачами лише тих анонімних інформаторів, що працевлаштовані у відповідному державному органі. За відсутності будь-якого логічного обґрунтування для такої критичної вибірковості, законодавець не передбачив можливості повідомити про корупцію без зазначення авторства для інших осіб, які за законом можуть бути викривачами.

Не можна не помітити також непродуманість механізму отримання винагороди викривачами, що повідомили про корупцію анонімно. Закон не розтлумачує, куди та на якому етапі звертатися таким особам, а можливості довести своє авторство може й не бути. Зазначені питання потребують розширеного врегулювання.

Зважаючи на моральні засади суспільства, наявні міжнародно-правові стандарти та практичні аспекти, помилковою є і відмова від законодавчого закріплення критерію добросовісності викривача, натомість варто відновити цю ознаку у визначенні поняття «викривач» та надати їй розширене тлумачення в законі.

Також кидається в очі відсутність регламентації використання каналів повідомлення, а також зняття з викривача відповідальності за розповсюдження конфіденційної інформації навіть у випадку завідомо неправдивого повідомлення про корупцію. На нашу думку, зацікавленість держави в результативності роботи викривачів не має превалювати над дотриманням прав їхніх роботодавців.

Необхідно зауважити, що механізми реалізації державного захисту викривачів не є достатніми. Після ліквідації перелічених вище проблем, перспективними напрямками розвитку правового регулювання діяльності викривачів корупції в Україні вважаємо подальший розвиток заходів захисту прав інформаторів, доповнення законодавства новими методами заохочення таких осіб, у перспективі – розповсюдження інсти-

туту викривачів на інші порушення національного законодавства, крім корупційних, за прикладом низки країн Євросоюзу [9, с. 49].

Серед шляхів удосконалення правового захисту викривачів корупції слід відзначити: політичну волю керівництва держави, єдину політику у сфері протидії корупції на всіх рівнях державного управління, імплементацію чітких механізмів та заходів державного, політичного, економічного, соціального і правового характеру, дієву та незалежну судову владу, розумну регуляторну політику, пристосовану до місцевих умов, відкритість і прозорість прийняття рішень на усіх рівнях державної влади і місцевого самоврядування.

Практична спрямованість вказаних рекомендацій та можливих шляхів реформування правового інституту викривачів полягає в тому, що покращення якості законодавства забезпечить підвищення дієвості викривачів у протидії та запобіганні корупції. Слід погодитись з думкою О. Шосто про доцільність прийняття Закону Про захист викривачів корупції, що визначить права викривачів на конфіденційність та анонімність при розкритті інформації, на відшкодування шкоди, забезпечення безпеки, передбачить їх фінансове заохочення, детально регламентує процедури, зокрема, такі як захист викривача від незаконного звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності, інших дискримінаційних заходів [10, с. 173].

Антикорупційна стратегія України повинна базуватися, перш за все, на суспільстві, оскільки воно є рушійною силою. Тому на постійній основі потрібно проводити інформаційні кампанії, які орієнтовані на різні соціальні групи та спрямовані на підвищення рівня співпраці влади і громадян у протидії корупції. Створення спеціальних умов, які сприятимуть зміні суспільного уявлення про повідомлення за фактами корупції, захист осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, є одним із пріоритетів антикорупційної політики держави. Соціально-культурний чинник розвитку інституту викривачів вимагає активних дій від держави та громадських організацій від-

повідного напрямку діяльності, наприклад, через проведення просвітницьких заходів: флешмобів, рекламних кампаній, заходів в освітніх установах різних рівнів щодо порядку та каналів подання повідомлень щодо корупції. Однак головним вектором змін у цьому напрямі має стати усвідомленість громадян щодо їхнього можливого впливу на корупційне становище у державі.

Висновки

Зважаючи на розвиток антикорупційного законодавства, залучення громадськості до антикорупційної діяльності, важливим є системне та всебічне вивчення інституту викривачів. Вказаний інститут є відносно новим суспільним феноменом для української антикорупційної реформи. Проте його роль не повинна знецінюватися, адже, враховуючи практику зарубіжних країн, такі заходи є цілком виправданими та ефективними при їх послідовному здійсненні. Надання інформації викривачами має надавати переваги державі у розкритті корупційних правопорушень, які можуть завдати шкоду або містити загрозу суспільним інтересам, а також сприяти не тільки розслідуванню, а й розшуку і поверненню незаконно привласнених активів державі. Законодавчі гарантії захисту викривачів корупції є важливою складовою механізмів боротьби з корупцією. Без належної законодавчої регламентації захисту таких осіб та реальних механізмів реалізації боротьба з корупцією буде малоефективною.

Система гарантій захисту викривачів у законодавстві України закріплена у нормативно-правових актах. Така система гарантій включає у себе гарантії державного захисту викривачів; гарантії захисту щодо анонімності та нерозголошення інформації щодо викривачів; гарантії захисту за наявності загрози життю, житлу, здоров'ю та майну; гарантії у сфері захисту трудових прав; гарантії захисту в адміністративному та цивільному процесі тощо. Разом із тим, права та гарантії захисту викривачів поширюються на близьких осіб викривача.

Проблемні аспекти інституту захисту викривачів корупції зумовлені певними прогалинами у чинному законодавстві України.

Зокрема, серед недоліків є невирішені питання, що стосуються розповсюдження законодавчих гарантій на викривачів суспільно необхідної інформації, також не відбулося зрушень щодо фізичної безпеки викривачів поза кримінальними провадженнями тощо.

Література

1. Бенедик В. І. Інститут викривачів в Україні: проблеми визначення поняття. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 4. С. 212–215.

2. Загиней З. А. Викривачі корупції: quid prodest? *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 2, ч. 1. С. 125–136.

3. Науково-практичний коментар законодавства України про захист викривачів корупції: за заг. ред. О. Нестеренко. Київ: ТОВ РЕД ЗЕТ, 2021. 140 с.

4. Хто такі «викривачі»? Як в Україні захищають вартових громадянського суспільства. URL: <https://rubryka.com/article/acres-transparencyinternational/> (дата звернення: 01.06.2022 р.)

5. Кобко Є. Інститут викривачів як інструмент запобігання та протидії корупції в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. №1. С. 136–141.

6. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 року № 3206-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3206-17#Text>. (дата звернення: 01.06.2022 р.)

7. Про запобігання корупції: Закон України від 07.04.2011 року № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>. (дата звернення: 01.06.2022 р.)

8. Калітенко О., Трістан М. Посібник викривачам корупції. URL: http://vykryvachi.trudovi.org/wp-content/uploads/2017/09/Book_Vukryvachi.pdf (дата звернення: 01.06.2022 р.)

9. Загиней З. А. Проблеми правового статусу викривачів корупції в Україні : матеріали круглого столу. Київ : Національна академія внутрішніх справ, 2018. С. 48–51.

10. Шостко О. Ю. Питання нагальності прийняття закону України «Про захист ви-

SUMMARY

Corruption is recognized as the main problem that not only hinders the development of the rule of law and the formation of civil society, but also causes the destruction of the democratic foundation for the functioning of state institutions.

Since Ukraine's independence, the fight against corruption has become the subject of increased attention of both Ukrainian scientists and politicians and state leaders. The world practice of fighting corruption shows that the most effective countermeasure is the timely awareness of law enforcement agencies about the facts of corruption.

One of the most effective means of combating corruption is the institution of whistleblowers. It has a significant preventive potential and allows to obtain significant results with minimal expenditure of financial and other resources.

Legal guarantees for the protection of whistleblowers established by the state provide optimal conditions for exercising the right of a person to expose violations in the field of preventing corruption and its further protection. A feature of such guarantees is the normative regulation, comprehensive nature, internal consistency, dynamism and practical orientation.

The system of whistleblower protection guarantees in Ukraine includes guarantees of state whistleblower protection; guarantees for the protection of anonymity and non-disclosure of information about whistleblowers; guarantees of protection in the presence of a threat to life, housing, health and property; guarantees in the field of protection of labor rights; guarantees of protection in administrative and civil proceedings, etc. The creation of special conditions that contribute to changing the public perception of reports of corruption, the protection of persons providing assistance in preventing and combating corruption is one of the priorities of the state's anti-corruption policy.

кривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам». *Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції* : матеріали круглого столу (Київ, 2 листопада 2018 р.). Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2018. С. 171–174.