

С. О. Кравченко, доктор наук з державного управління, професор, головний консультант відділу правової та антикорупційної політики Національного інституту стратегічних досліджень

В. В. Комашко, кандидат юридичних наук, заслужений юрист України, начальник відділу правової та антикорупційної політики Національного інституту стратегічних досліджень

РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ ВИКРИВАЧІВ КОРУПЦІЇ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

У статті, виходячи з положень Директиви Європейського Парламенту і Ради ЄС про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу 2019/1937, виділені недоліки вітчизняного законодавства щодо регулювання питань функціонування інституту викривачів корупції. До таких недоліків віднесено: децю різні та досить вузькі тлумачення поняття "викривач" у Законі України "Про запобігання корупції", кримінальному та адміністративному законодавстві; недостатній рівень ефективності, зручності та безпеки механізмів прийняття й опрацювання повідомлень викривачів корупції; недоліки механізмів захисту викривачів від переслідувань та розкриття інформації про них; слабку дієвість законодавчих положень щодо винагороди викривачам; обмеженість санкцій щодо фізичних та юридичних осіб, які переслідують викривачів; неврегульованість відповідальності за зловживання імунітетом викривача; відсутність захисту від завідомо неправдивих повідомлень.

Виходячи з виявлених недоліків, визначені наступні основні напрями розвитку інституту викривачів корупції в контексті європейської інтеграції України:

– розширення кола осіб, які можуть отримати статус та гарантії захисту викривача, зміна підходу щодо винагородження викривачів;

– розвиток механізмів прийняття і опрацювання повідомлень викривачів, зокрема, через Єдиний портал повідомлень викривачів та особисті зустрічі з ними відповідальних посадових осіб, удосконалення процедур розслідування повідомлень про корупційні злочини;

– доповнення Закону України "Про запобігання корупції" спеціальною статтею "Заборона переслідування викривача", запровадження кримінальної або адміністративної відповідальності за усі форми переслідування викривача та відповідні погрози;

– унормування заходів з відповідальності за зловживання імунітетом викривача та попередження такого;

– розвиток механізмів захисту осіб, які постраждали від неправдивих повідомлень;

– прийняття у перспективі спеціального закону для комплексного регулювання питань діяльності інституту викривачів.

Досліджено також важливість формування антикорупційної культури як складової культури суспільства. Це потребує зміни світоглядних установок у суспільстві за допомогою широкого комплексу заходів, розрахованих на досить тривалий час з урахуванням вітчизняної специфіки.

Ключові слова: викривачі корупції, європейські стандарти щодо викривачів, канали повідомлень про корупцію, захист викривачів, винагорода викривачу, зловживання імунітетом (статусом) викривача; захист від завідомо неправдивих повідомлень, культура викриття корупції.

S. O. Kravchenko, V. V. Komashko. Development of the whistleblowers institute in context of european integration of Ukraine

In this article the disadvantages of domestic legislation in regulation of the matters of functioning whistleblowers institute are determined on the basis of Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the EU Council "On the protection of persons who report breaches of Union law". In our opinion, such disadvantages are: some different and narrow enough interpretations of the "whistleblower" concept in the Law of Ukraine "On Corruption Prevention", criminal and administrative legislation; insufficient level of effectiveness, convenience and safety of mechanisms for receiving and handling of whistleblower reports; disadvantages of mechanisms for protection of whistleblowers against persecutions and breaches of confidentiality; weak efficiency of legal rules concerning reward for whistleblowers; boundedness of sanctions on natural and legal persons persecuting whistleblowers; consistency of liability measures for abuse of whistleblower immunity and prevention thereof; lack of protection from knowingly false reports.

Proceeding from mentioned disadvantages the following main directions of development of the whistleblowers institute in context of European integration of Ukraine are defined, namely:

– extension of a range of persons which may obtain the whistleblower status and guarantees, modification of an approach to giving reward to whistleblowers;

– development of mechanisms for receiving and handling of whistleblower reports, in particular through United portal for whistleblower reports and personal meetings between officials in charge and whistleblowers, improvement of investigation procedures of reports on corruption criminal offences;

© С. О. Кравченко, В. В. Комашко, 2022

– making amendments to the Law of Ukraine "On Corruption Prevention" through inserting the special article "Prohibition of whistleblower persecution", introduction of criminal or administrative liability for all forms of whistleblower persecution and appropriate threats;

– elaboration of liability measures for abuse of whistleblower immunity and prevention thereof;

– development of mechanisms for protection of persons injured in consequence of knowingly false reports;

– adoption in prospect the special law for comprehensive regulation of matters of whistleblowers institute.

An importance of formation a culture of whistleblowing as a part of anticorruption culture of society is shown. World outlooks in society need to be changed in this relation by means of wide range of measures for a long enough period with due regard for the domestic specificity.

Key words: whistleblowers, European standards concerning whistleblowers, channels for reporting on corruption, protection of whistleblowers, reward for whistleblower, abuse of whistleblower immunity (status), protection from knowingly false reports, culture of whistleblowing.

Постановка проблеми. Для успішної протидії корупції необхідні системні зусилля всього суспільства, тому принципово важливе значення для антикорупційної діяльності має широка співпраця органів публічної влади з громадянами. Активна участь останніх стримує корупційну практику та зменшує схильність посадових осіб до участі в ній. Одним з визнаних механізмів такої участі у міжнародній практиці є функціонування інституту викривачів корупції. В Україні розбудову цього інституту, виходячи з євроінтеграційного вектору розвитку нашої держави, доцільно здійснювати відповідно до положень Директиви Європейського Парламенту і Ради ЄС про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу 2019/1937 (далі – Директива ЄС). Остання встановлює спільні стандарти у даній сфері, до яких має бути приведене законодавство держав-членів ЄС [21]. Протягом 2019–2021 рр. ці стандарти були переважно впроваджені у вітчизняне законодавство, проте існує низка прогалин та недоліків, потреби усунення яких визначають напрями розвитку інституту викривачів в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сутність та роль інституту викривачів у протидії корупції, засади та механізми функціонування цього інституту, проблеми забезпечення прав та захисту осіб, які повідомляють про випадки корупції, досліджували Є.Баранова, В.Бенедик, З.Загинеї, М.Іванець, О.Калітенко, В.Карелін, Є.Кобко, О.Косиця, О.Костенко, І.Наконечна, О.Нестеренко, В.Пузирний, Н.Сметаніна, Г.Татаренко, І.Толкачова, Н.Чудик, О.Шостко та ін. Окремі актуальні аспекти відповідної проблематики висвітлювалися у публікаціях журналістів та представників громадських організацій. Проте, інститут викривачів перебуває в процесі становлення, досить часто змінюється відповідне законодавство, що зумовлює актуальність аналізу сучасних потреб його удосконалення з погляду європейських стандартів.

Мета статті – виділення основних напрямів розвитку інституту викривачів корупції в контексті європейської інтеграції України.

Виклад основного матеріалу. Базуючись на положеннях Директиви ЄС, можна, насамперед, відзначити, що вітчизняні законодавчі акти містять дещо різні та досить вузькі тлумачення поняття «викривач».

Так, ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» (далі – ЗПК) визначає викривача як фізичну особу, яка повідомила про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону [10]. Дане розуміння вказує на те, що статус викривача з відповідними правами та гарантіями захисту може отримати лише особа, яка за власною ініціативою робить повідомлення про корупцію. Такий підхід ще більше посилений у ст. 3 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК), де викривач розуміється як фізична особа, яка звернулася із заявою або повідомленням про корупційне кримінальне правопорушення, тобто, фактично, закріплене вузьке тлумачення викривача як лише заявника [8]. Разом з тим, як зазначає Є.Кобко, інформацію щодо корупційного правопорушення може надати не лише заявник, а й свідок у кримінальному провадженні, тому він так само заслуговує державного захисту та стимулювання [4, с. 139]. Тим більше, що відповідно до ст. 95 КПК, свідок зобов'язаний давати показання слідчому, прокурору, слідчому судді та суду [8], а ст. 272 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУАП) встановлює, що викривач є свідком у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією [5]. Ст. 5 Директиви ЄС застосовує з цього приводу поняття «особа, яка повідомляє про порушення», що означає фізичну особу, яка повідомляє чи розкриває для громадськості інформацію про порушення законодавства ЄС у визначених сферах, а при цьому повідомлення трактується як усна або письмова передача інформації (communication of information) про порушення [21]. Очевидно, що така передача інформації можлива не лише за власною ініціативою, а й під час давання показань. У законі США щодо захисту викривачів викриття (disclosure) розуміється як повідомлення або передача (communication or transmission) інформації про порушення законодавства, значне порушення в управлінні, розтрату коштів тощо. Тобто, викриття також не зводяться лише до повідомлень за власною ініціативою [24]. Крім того, ст. 4 Директиви ЄС передбачає поширення гарантій захисту викривачів на осіб, які сприяють повідомленню. Під такою особою у ст. 5 розуміється фізична особа, яка допомагає викривачу в процесі повідомлення, і допомога якої має бути конфіденційною [21].

Враховуючи викладене, видається доцільним у законодавстві України **розширити коло осіб, які можуть отримати статус та гарантії захисту викривача**, зокрема:

– у ст. 1 ЗПК викласти ширше розуміння викривача як фізичної особи, яка повідомила або дала показання як свідок про можливі факти корупції, а також ввести поняття особи, яка допомагає викривачу, з поширенням на неї усіх гарантій захисту викривача та його відповідальності;

– закріпити викладене ширше розуміння викривача у КПК та КУАП.

Потребують розвитку механізми прийняття та опрацювання повідомлень викривачів. Насамперед, ст. 1 ЗПК передбачає створення внутрішніх та регулярних каналів повідомлення про корупційні правопорушення. Ст. 9, 12 Директиви ЄС встановлюють вимоги до цих каналів бути безпечними, забезпечувати повноту, цілісність та конфіденційність інформації, запобігати доступу до неї осіб, які не мають на це повноважень [21]. Для влаштування таких каналів ст. 53-1 ЗПК передбачає створення Єдиного порталу повідомлень викривачів, що має стати механізмом ефективної їх акумуляції та обробки, забезпечити зручність та безпеку їх подання, гарантувати викривачам дотримання умов конфіденційності та анонімності, доступ до відповідних даних лише встановленого кола осіб [10]. Наразі портал перебуває у стадії розробки, тому необхідно забезпечити його запуск та повноцінне функціонування, на що, зокрема, вказується у Антикорупційній стратегії на 2021–2025 роки [11]. Відповідальність за адміністрування порталу покладена на Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК), що має розробити та прийняти порядок його ведення. Виходячи з положень ст. 9, 11 Директиви ЄС, у цьому порядку **важливо детально регламентувати питання** обсягу даних, які вноситимуться та зберігатимуться на порталі, та захисту таких даних, а також **передбачити обов'язкове надання викривачу підтвердження про отримання повідомлення**, крім випадків заперечення з боку останнього або загрози його конфіденційності.

Згадані ст. 9, 12 Директиви ЄС також містять вимогу забезпечити як один з внутрішніх та регулярних каналів можливість прийняття повідомлення викривача на його запит через особисту зустріч у розумних часових межах [21]. Натомість, ст. 53-1 ЗПК не включає ці канали до обов'язкових, а лише передбачає серед інших можливих каналів здійснення викривачем повідомлення на особистому прийомі [10]. Вибірковий аналіз порядків організації роботи з повідомленнями викривачів, що затверджені у різних органах публічної влади України, показує, що у них також міститься можливість надходження цих повідомлень під час особистого прийому громадян керівництвом та посадовими особами відповідних установ [12; 13]. Проте, далеко не завжди викривач має бажання потрапляти з такою делікатною справою на прийом у приміщення установи, наражаючись на підозри та обговорення оточуючих. Тому видається доцільним у ст. 53-1 ЗПК запровадити як обов'язкові внутрішні та регулярні канали повідомлення про корупцію **можливості для викривачів подавати дані повідомлення через особисті зустрічі з ними відповідальних посадових осіб**, в тому числі поза межами приміщень того чи іншого органу влади.

Потребує усунення можливість внесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань (далі – ЄРДР) відомостей про вчинення злочину із зазначенням даних загального характеру, без їх конкретизації та індивідуалізації, хоча конкретні дані вже відомі на момент реєстрації. Наразі нерідко вказується, що злочин вчинено, вчиняється чи планується вчинити службовими особами контролюючого або правоохоронного органу, місцевої державної адміністрації, місцевого самоврядування конкретного регіону чи особами (окремими особами) з числа народних депутатів, але не зазначаються посади та прізвища таких осіб.

Такі маніпуляції із внесенням відомостей до ЄРДР працівниками органів досудового розслідування обґрунтовуються міфічною необхідністю забезпечення таємниці досудового розслідування щодо осіб, стосовно яких воно розпочато.

Крім того, наслідком таких дій можуть стати численні порушення конституційних прав громадян, визнання неналежними та недопустимими вже здобутих в ході досудового розслідування доказів і уникнення особами, які вчинили злочин, відповідальності.

Саме тому чинними положеннями ч. 4 ст. 218 КПК передбачено, **що на початку розслідування слідчий перевіряє наявність вже розпочатих досудових розслідувань щодо того ж кримінального правопорушення** [8].

Однак, вадою в чинних приписах є й те, що слідчий таку перевірку зобов'язаний провести не до початку досудового розслідування і внесення відповідних відомостей до ЄРДР. Тому доцільно у відповідних приписах ст. 214 КПК передбачити обов'язок дізнавача, слідчого, прокурора проводити зазначену перевірку ще до початку досудового розслідування при розгляді заяви про вчинення злочину.

Принагідно буде зазначити, що ні дізнавач, ні слідчий, ні прокурор регіонального рівня (певної області) на сьогоднішній день в силу особливостей функціонування системи ЄРДР при вирішенні питання про початок досудового розслідування не володіє допуском до ЄРДР такого рівня, **щоб бачити в ньому конкретизовані дані про вже розпочаті досудові розслідування за тими ж фактами (злочинами), чи щодо таких ж осіб**, розслідування щодо яких вже розпочато чи іншими органами досудового розслідування (за заявами) чи і з урахуванням можливості визначення іншої підслідності доручено правоохоронним органам іншого регіону (області) чи структурним підрозділам центрального апарату відповідних правоохоронних органів.

За таких обставин буде мати місце і реєстрація кримінальних проваджень та їх розслідування, при наявності процесуальних рішень про закриття раніше розпочатих та розслідуваних кримінальних проваджень за тими ж фактами та щодо тих самих осіб.

Більш того, ситуація, що має місце на практиці, може призвести і до неможливості вирішення заяв-повідомлень про вчинення злочину шляхом спрямування до іншого органу, уповноваженого на її розгляд, та призведе до обов'язку зареєструвати кримінальне провадження та тільки тоді вирішувати питання про його спрямування за належністю за підслідністю. Вказане потягне за собою і проблему в оскарженні дій щодо внесення відомостей до ЄРДР, оскільки провадження вже буде передане за підслідністю, а судовий розгляд щодо оскарження рішення про таку реєстрацію може відбуватися в суді іншого регіону.

Доцільним також було б доповнення чинних положень статті 214 КПК України нормативними приписами щодо **неможливості реєстрації кримінального провадження за наявності існування нескасованої постанови слідчого, дільничного, прокурора про закриття кримінального провадження з підстав, передбачених пунктами 1, 2, 4, 9 ч. 1 ст. 284 КПК**, у кримінальному провадженні **щодо того самого діяння**, що розслідувалося з дотриманням вимог щодо підслідності.

Аналогічним чином правового врегулювання та нормативного закріплення в положеннях ст. 214 КПК потребує заборона реєстрації матеріалів про вчинення злочину за результатами проведеної оперативно-розшукової діяльності, поза відома уповноваженого прокурора, який здійснював нагляд за проведенням оперативно-розшукової діяльності (відповідно до ч. 2 ст. 7 Закону України "Про оперативно-розшукову діяльність", у разі виявлення ознак кримінального правопорушення оперативний підрозділ, який здійснює оперативно-розшукову діяльність, зобов'язаний невідкладно направити зібрані матеріали, в яких зафіксовано фактичні дані про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена ККУ, до відповідного органу досудового розслідування для початку та здійснення досудового розслідування в порядку, передбаченому КПК. У разі, якщо ознаки кримінального правопорушення виявлені під час проведення оперативно-розшукових заходів, що тривають і припинення яких може негативно вплинути на результати кримінального провадження, підрозділ, який здійснює оперативно-розшукову діяльність, повідомляє відповідний орган досудового розслідування та прокурора про виявлення ознак кримінального правопорушення, закінчує проведення оперативно-розшукового заходу, після чого направляє зібрані матеріали, в яких зафіксовано фактичні дані про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена ККУ, до відповідного органу досудового розслідування) [14].

Наступні питання стосуються удосконалення механізмів захисту викривачів. Зокрема, ст. 16 Директиви ЄС встановлює обов'язок держав-членів забезпечувати, щоб інформація про особу викривача не розкривалася нікому без чіткої згоди такої особи, крім працівників, до компетенції яких належить отримання та реагування на повідомлення. Винятки мають допускатися лише у випадках, коли розкриття цієї конфіденційної інформації є необхідним та співмірним зобов'язанням, що накладаються законодавством ЄС чи національним законодавством у межах розслідувань національними органами чи судових проваджень [21]. Ст. 53-5 ЗПК загалом аналогічним чином забороняє без згоди викривача розкривати відповідну конфіденційну інформацію, але крім випадків, установлених законом [10]. Видається, що таке формулювання зумовлює небезпеку порушення права викривача на конфіденційність шляхом досить довільного встановлення винятків у спеціальних законах, тому пропонується у ст. 53-5 ЗПК **визначити вичерпний перелік випадків, у яких допускається розкриття інформації про особу викривача без його згоди**.

Положення статті 19 Директиви ЄС містять широкий перелік заборонених форм переслідування викривачів, включаючи до них, поряд з іншими, залякування, переслідування, остракізм, завдання шкоди репутації особи (наприклад, у соціальних мережах), занесення до "чорних" списків на основі офіційних чи неофіційних домовленостей, що може зумовити неможливість у майбутньому працевлаштуватися в певній сфері, нанесення фінансових збитків, таких як втрата бізнесу чи доходу, передчасне припинення чи розірвання контракту на поставку товарів чи послуг, а також вимагає від держав-членів забороняти погрози або спроби переслідування у будь-якій з перерахованих форм [21]. Натомість ЗПК не містить аналогічних положень, тому пропонується **доповнити його спеціальною статтею «Заборона переслідування викривача»**, що має містити:

– наявні у ст. 53-4 ЗПК заборони порушення трудових прав викривача;

– додаткові заборони морально-психологічного переслідування викривача (залякування, організація громадського осуду, завдання шкоди репутації тощо) та завдання їм фінансових збитків (створення перешкод бізнесу або участі у державних закупівлях та ін.);

– заборони погрожувати переслідуванням у будь-якій зазначеній формі.

Ст. 20 Директиви ЄС встановлює, що держави-члени можуть забезпечувати психологічну допомогу для викривачів у межах правових процедур розгляду їх повідомлень [21]. У руслі даного положення ст. 53-3 ЗПК передбачає право викривача на отримання психологічної допомоги [10]. Проте, як вказує О.Калітенко, це право залишається декларативним через відсутність відповідних процедур [2]. Для усунення прогалини пропонується у ст. 11 ЗПК додати до повноважень НАЗК **організацію забезпечення викривачам психологічної допомоги та зобов'язати НАЗК затвердити порядок надання такої допомоги**.

Дискусійними видаються норми ст. 53-7 ЗПК щодо винагороди викривачу. По-перше, у руслі практик провідних країн світу, насамперед США, ЗПК передбачає підхід, що пов'язує винагороду викривача з грошовим

розміром предмета корупційного злочину або завданих державі збитків (10% від цього грошового розміру за умови, що він у 5 тисяч і більше разів перевищує розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на час вчинення злочину) [10]. Проте очевидно, що у переважній більшості корупційних злочинів зазначений грошовий розмір є меншим встановленого порогового значення (13 млн. грн. станом на жовтень 2022 р.), тому аспект винагороди загалом майже не впливає на мотивацію викривачів. У цьому зв'язку більш перспективним в умовах сучасної України виглядає інший підхід, запропонований М. Колодяжним [6, с. 69], що полягає у **пов'язуванні розміру винагороди викривача зі ступенем тяжкості викритого корупційного злочину та значимістю становища, яке займає корупціонер**, зокрема, з переліком службових осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище відповідно до ст. 51-3 ЗПК. По-друге, **необхідним є створення механізму отримання винагороди анонімними викривачами**, що має передбачати процедуру звернення таких осіб та доведення авторства повідомлення (ідентифікації аноніма). НАЗК пропонує у майбутньому використовувати для цього Єдиний портал повідомлень викривачів, через який анонімному викривачеві видаватиметься цифровий код його повідомлення як підставу для звернення за винагородою після ухвалення вироку суду [1]. Натомість, наприклад, законодавство США у сфері обігу цінних паперів та біржової торгівлі передбачає інший підхід, згідно з яким будь-який анонімний викривач, який претендує на винагороду, має бути представлений адвокатом і через нього перед виплатою грошової винагороди має розкрити свою особу та надати іншу інформацію на вимогу компетентних органів [17].

Згідно із ст. 23 Директиви ЄС, держави-члени мають забезпечувати ефективні, співвимірні та стримувальні санкції щодо фізичних та юридичних осіб, які переслідують викривачів [21]. Наразі лише ст. 172 Кримінального кодексу України (далі – ККУ) встановлює санкції за незаконне звільнення викривача з роботи [7]. При цьому ст. 53-4 ЗПК перераховує низку інших заборонених видів переслідування викривачів з боку керівника або роботодавця, таких як відмова у прийнятті на роботу, примушування до звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності, переведення, атестація, зміна умов праці, відмова у призначенні на вищу посаду, зменшення заробітної плати тощо, погрожування вжити негативних заходів впливу, а також формально правомірні рішення і дії, які носять вибірковий характер та спрямовуються на викривача [10]. Проте, ні ККУ, ні КУАП не передбачають притягнення, відповідно, до кримінальної або адміністративної відповідальності за перераховані види порушень та переслідувань. Натомість, запропонований НАЗК законопроект "Про захист викривачів корупції" 2019 року, передбачає доповнення обох зазначених кодексів спеціальною статтею, що встановлює відповідальність за застосування особою, наділеною владними повноваженнями, до викривача або прирівняної особи заходу негативного впливу (примушування до звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності, зміна істотних умов праці або служби, перешкоджання у проходженні служби та просуванні по службі, проведення оцінювання (атестації) тощо) [15].

Якщо звернутися до зарубіжного досвіду, то, наприклад, у Австралії не тільки вчинення репресій проти викривача (звільнення з роботи, завдання шкоди щодо умов праці, зміна посади на шкоду працівнику, дискримінація порівняно з іншими працівниками організації), але й погрози вчинити репресії проти викривача, намір залякування викривача такими погрозами або не протидія таким погрозам з боку іншої особи є кримінальними злочинами, що однаково караються ув'язненням протягом 2 років або штрафом у розмірі 120 штрафних одиниць, або обома видами покарань. У грошовому еквіваленті ця сума штрафу станом на жовтень 2022 р. дорівнює 26640 австралійських доларів [22]. У Канаді кожна особа є винною у кримінальному злочині, якщо вона вчиняє проти викривача будь-які з таких дій: вжиття дисциплінарних заходів; переведення на нижчу посаду; звільнення з роботи; несприятливий вплив на зміст або погіршення умов праці, або погрожує вжити будь-які з наведених заходів. Винні особи підлягають покаранню, що може передбачати: штраф до 10000 доларів або ув'язнення строком до 2 років, або обидва ці покарання; штраф до 5000 доларів або ув'язнення строком до 6 місяців, або обидва ці покарання [23]. Законодавство США передбачає застосування санкції до будь-якої посадової особи, яка вчиняє або, навпаки, не вчиняє певні кадрові дії щодо викривача, дає відповідну вказівку або рекомендує відповідне рішення, а також висловлює відповідні погрози. Такі кадрові дії включають: призначення; просування по службі; дисциплінарні заходи; службове оцінювання; поновлення; повторне прийняття на роботу; переведення на іншу посаду; переміщення; рішення щодо заробітної плати, премій або надбавок, професійного навчання або підвищення кваліфікації; призначення психіатричної експертизи; зміну істотних умов праці. Санкції за переслідування викривача у наведених формах можуть передбачати призначення штрафу до 1000 доларів або дисциплінарні заходи (догана, пониження рангу, звільнення з посади, заборона працевлаштування на публічній службі строком до 5 років), або поєднання обох видів санкцій [18; 19].

Враховуючи наведений досвід, пропонується **запровадити кримінальну або адміністративну відповідальність, залежно від виду правопорушення та його наслідків, для приватних роботодавців та керівників у державних установах за усі форми переслідування викривача**, в тому числі, порушення трудових прав (відмова у прийнятті на роботу, примушування до звільнення, зміна умов праці, відмова у професійному навчанні або підвищенні кваліфікації і т.п.), морально-психологічне переслідування (залякування, організація громадського

осуду, завдання шкоди репутації тощо), завдання фінансових збитків (створення перешкод бізнесу або участі у державних закупівлях та ін.), а також *за погрози переслідування у будь-якій зазначеній формі або не протидію таким погрозам з боку іншої особи*. При цьому дієвими санкціями можуть бути штрафи та позбавлення осіб, які переслідують викривачів, права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на встановлений строк.

Поряд із законодавчим захистом викривачів та осіб, які їм сприяють, не менш важливою є необхідність розробки заходів з їх відповідальності та унеможливлення зловживань імунітетом (статусом) викривача.

Директива ЄС передбачає певний захист не тільки викривачів, але й осіб, які постраждали від неправдивих повідомлень. Зокрема, ст. 23 встановлює вимогу до держав-членів передбачити заходи відшкодування збитків від повідомлення або публічного розкриття неправдивої інформації [21]. Ст. 53-8 ЗПК звільняє викривача від цивільно-правової відповідальності за майнову та/або моральну шкоду, завдану його діями, крім випадку здійснення завідомо неправдивого повідомлення [10]. На розвиток цього положення пропонується внести до зазначеної статті *вимогу до викривача компенсувати матеріальну та/або моральну шкоду* особі, яка постраждала від завідомо неправдивого повідомлення, та публічно вибачитися у випадку використання зовнішніх каналів, наприклад, засобів масової інформації, а також *запровадити адміністративну та застосовувати кримінальну відповідальність за таке повідомлення*.

Зазначимо, що звинувачення у корупційному діянні фактично може бути і завідомо неправдивим повідомленням про вчинення кримінального правопорушення (ч. 1 ст. 383 ККУ), що не слід ототожнювати з таким декриміналізованим діянням як наклеп, з причин самої природи повідомлення про корупційне правопорушення (*корисливий чи особистий інтерес*) *не як припущення, а виключно як твердження*. Отже, запровадження вищевказаної відповідальності безпосередньо сприяло б попередженню вчинення іншого кримінального правопорушення *"Завідомо неправдиве повідомлення суду, прокурору, слідчому, дізнавачу або органу досудового розслідування про вчинення кримінального правопорушення, поєднане з обвинуваченням особи в тяжкому чи особливо тяжкому злочині або із штучним створенням доказів обвинувачення, а також вчинення таких дій з корисливих мотивів"* (ч. 2 ст. 383 ККУ) [7].

З огляду на зазначене доцільним є і внесення відповідних змін до ст. 12 Закону України «Про звернення громадян» щодо поширення дії цього Закону на порядок розгляду заяв і скарг громадян, встановлених ЗПК, у тому числі упорядкування і норм останнього (ст.ст. 1, 53-1, 53-2, 53-3). До цього ж вказане цілком логічно узгоджуватиметься з безпрецедентним масштабним та дороговартісним обов'язком взятим на себе Україною щодо реалізації механізму захисту викривачів (розділ VIII ЗПК, зокрема ст. 53-5. *Право викривача на конфіденційність та анонімність*).

Загалом, з огляду на отриманий Україною статус кандидата на членство в ЄС, комплексне регулювання питань діяльності інституту викривачів *потребує прийняття у подальшому спеціального закону*, оскільки це відповідає законодавчій практиці більшості держав-членів Спільноти. Так, на даний час закон про захист викривачів вже діє у Данії, Кіпрі, Латвії, Литві, Мальті, Нідерландах, Португалії, Франції, Хорватії, Швеції, а Болгарія, Естонія, Ірландія, Німеччина, Польща, Фінляндія перебувають на шляху прийняття відповідного законопроекту [20].

Крім забезпечення належного правового регулювання, вкрай важливим напрямом розвитку інституту викривачів в Україні є, подібно до країн Європи, *формування антикорупційної культури як складової культури суспільства*. У цьому напрямі фахівці відзначають такі основні проблеми [3, с. 231; 9, с. 234; 16, с. 143]:

– значний ступінь лояльності громадян до корупції та негативне сприйняття викривачів у суспільстві як донощиків;

– поширеність настроїв страху помсти за повідомлення про корупцію, особливо в межах організацій;

– слабка обізнаність громадян щодо каналів повідомлення, прав та механізмів захисту викривачів;

– низький ступінь упевненості громадян у можливості реально впливати на стан корупції та у справжньому бажанні керівництва держави зменшити її рівень.

Для вирішення зазначених проблем останніми роками НАЗК здійснило значну кількість зусиль щодо інформаційно-просвітницької роботи, формування культури викриття у органах публічної влади, підвищення професійного рівня працівників уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції та ін. На розвиток цієї діяльності у Антикорупційній стратегії на 2021-2025 роки поставлено завдання: формування поваги до викривачів як відповідальних громадян; забезпечення належної обізнаності значної частини громадян з гарантіями правового захисту викривачів, порядком та каналами подання повідомлень про корупцію; укорінення викриття у правовій культурі громадян; досягнення того, що переслідування та дискримінація викривачів на робочому місці чи порушення їх інших прав є рідкісним явищем [11]. Вирішення даних завдань потребує зміни світоглядних установок у суспільстві за допомогою широкого комплексу заходів, розрахованих на досить тривалий час з урахуванням вітчизняної специфіки.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Виходячи з європейських стандартів у сфері функціонування інституту викривачів корупції, що встановлюються Директивою ЄС, доцільно відзначити такі недоліки законодавства України: дещо різні та досить вузькі тлумачення поняття «викривач»

у ЗПК, кримінальному та адміністративному законодавстві; недостатній рівень ефективності, зручності та безпеки механізмів прийняття й опрацювання повідомлень викривачів корупції; недоліки механізмів захисту викривачів від переслідувань та розкриття інформації про них; слабку дієвість законодавчих положень щодо винагороди викривачам; обмеженість санкцій щодо фізичних та юридичних осіб, які переслідують викривачів; унормування заходів з відповідальності за зловживання імунітетом викривача та попередження такого; відсутність захисту від завідомо неправдивих повідомлень.

Виходячи з виявлених недоліків, до основних напрямів розвитку інституту викривачів корупції в контексті європейської інтеграції України доцільно віднести:

- розширення кола осіб, які можуть отримати статус та гарантії захисту викривача, зміна підходу щодо винагородження викривачів;
- розвиток механізмів прийняття і опрацювання повідомлень викривачів, зокрема, через Єдиний портал повідомлень викривачів та особисті зустрічі з ними відповідальних посадових осіб, удосконалення процедур розслідування повідомлень про корупційні злочини;
- доповнення ЗПК спеціальною статтею «Заборона переслідування викривача», запровадження кримінальної або адміністративної відповідальності за усі форми переслідування викривача та відповідні погрози;
- унормування заходів з відповідальності за зловживання імунітетом викривача та попередження такого;
- розвиток механізмів захисту осіб, які постраждали від неправдивих повідомлень;
- прийняття у перспективі спеціального закону для комплексного регулювання питань діяльності інституту викривачів.

Поряд з належним законодавчим регулюванням, вкрай важливим напрямом розвитку інституту викривачів в Україні є формування культури викриття корупції як складової антикорупційної культури суспільства. Це потребує зміни світоглядних установок у суспільстві за допомогою широкого комплексу заходів, розрахованих на досить тривалий час, потреби розробки якого з урахуванням вітчизняної специфіки визначають перспективи подальших досліджень.

Список використаних джерел:

1. Закон про викривачів гарантує повну анонімність і винагороду – голова НАЗК. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3259027-zakon-pro-vikrivaciv-garantue-povnu-anonimnist-i-vinagorodu-golova-nazk.html> (дата звернення: 20.10.2022).
2. Калітенко О. Захист викривачів: що (не) змінилося? URL: <https://ti-ukraine.org/blogs/zahyst-vykryvachiv-shho-ne-zminylosya/> (дата звернення: 18.10.2022).
3. Карелін В.В. Викривач як суб'єкт запобігання кримінальним корупційним правопорушенням. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 2. С. 229-231.
4. Кобко Є. Інститут викривачів як інструмент запобігання та протидії корупції в Україні. *Підприємство, господарство і право*. 2021. № 1. С. 136-141.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X / Верховна Рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 18.10.2022).
6. Колодяжний М.Г. Інститут викривачів корупції: зарубіжний досвід, перспективи формування в Україні. *Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції*: матеріали круглого столу, Київ, 2 листопада 2018 р. / редкол.: В.Черней, К.Ланчінскас, А.Фодчук та ін. Київ: НАВС, 2018. С. 67-70.
7. Кримінальний кодекс України від 5 квіт. 2001 р. № 2341-III / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 15.10.2022).
8. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text> (дата звернення: 18.10.2022).
9. Наконечна І.В. Правовий статус і захист викривачів. Функціонування інституту викривачів: проблеми та перспективи. *Юридичний бюлетень*. 2018. Вип. 7. Ч. 2. С. 231-238.
10. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 1.11.2022).
11. Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки: Закон України від 20 червня 2022 р. № 2322-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text> (дата звернення: 25.10.2022).
12. Про затвердження Порядку організації роботи з повідомленнями про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України "Про запобігання корупції", внесеними викривачами, в Державній службі України з етнополітики та свободи совісті: наказ Державної служби України з етнополітики та свободи совісті від 13 грудня 2021 р. № Н-62/09 / Державна служба України з етнополітики та свободи совісті. URL: https://dcss.gov.ua/wp-content/uploads/2021/12/N_62-09.pdf (дата звернення: 17.10.2022).
13. Про затвердження Порядку організації роботи з повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами, у Національному агентстві України з питань державної служби, його територіальному органі, а також підприємстві, установі і організації, що належать до сфери його управління: наказ Національного агентства України з пи-

тань державної служби від 26 квітня 2021 р. № 70-21 / Національне агентство України з питань державної служби. *Офіційний вісник України*. 2021. № 47. С. 128.

14. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18 лютого 1992 р. № 2135-XII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12#Text> (дата звернення: 1.11.2022).

15. Про схвалення та внесення на розгляд Кабінету Міністрів України проекту Закону України «Про захист викривачів корупції»: рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 26 квітня 2019 р. № 1189 / Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/06/26.04-1189.pdf> (дата звернення: 18.10.2022).

16. Чудик Н., Антоник Є. Інститут викривачів у запобіганні та протидії корупції в Україні. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. Вип. 4(20). С. 141–146.

17. 15 U.S. Code Chapter 2B – Securities exchanges, § 78u–6 – Securities whistleblower incentives and protection. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/15/78u-6> (дата звернення: 28.10.2022).

18. 5 U.S. Code Chapter 12 – Merit systems protection board, office of special counsel, and employee right of action, § 1215 – Disciplinary action. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/1215> (дата звернення: 2.11.2022).

19. 5 U.S. Code Chapter 23 – Merit system principles, § 2302 – Prohibited personnel practices. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/2302> (дата звернення: 2.11.2022).

20. EU Whistleblowing Monitor. URL: <https://www.whistleblowingmonitor.eu> (дата звернення: 27.10.2022).

21. On the protection of persons who report breaches of Union law: Directive of the European Parliament and of the Council 23 October 2019 (EU) 2019/1937. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX-%3A32019L1937> (дата звернення: 22.10.2022).

22. Public Interest Disclosure Act Australia, 15 July 2013 № 133. URL <https://www.legislation.gov.au/Details/C2013A00133> (дата звернення: 12.10.2022).

23. Public Servants Disclosure Protection Act Canada: Current to May 16, 2022, S.C. 2005, с. 46. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/p-31.9/> (дата звернення: 12.10.2022).

24. Whistleblower Protection Enhancement Act USA, 3 January 2012 № 112-199. URL: <https://www.state.gov/eo-no-fear-act-whistleblower-protection-acts/the-whistleblower-protection-enhancement-act-of-2012/> (дата звернення: 14.10.2022).

References:

1. Закон про викривачів гарантує повну анонімність і винагороду – голова НАЗК [Law on whistleblowers guarantee full anonymity and reward – Head of NAZK]. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3259027-zakon-pro-vikrivachiv-garantue-povnu-anonimnist-i-vinagorodu-golova-nazk.html> (related to 20.10.2022) [Ukraine].

2. Kalitenko O. (2021), Zakhyst vykryvachiv: shcho (ne) zminylosia? [Protection of whistleblowers: what was (not) changed?]. URL: <https://ti-ukraine.org/blogs/zahyst-vykryvachiv-shho-ne-zminylosya/> (related to 18.10.2022) [Ukraine].

3. Karelin V.V. (2021), "Vykryvach yak subiekt zapobigannia kryminalnym koruptsiinym pravoporushenniam" [Whistleblower as a subject of prevention of corruption offences], journal *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal* [Juridical scientific electronic journal], vol. 2, pp. 229–231 [Ukraine].

4. Kobko Ye. (2021), "Instytut vykryvachiv yak instrument zapobigannia ta protydii koruptsii v Ukraini" [Whistleblower institute as an instrument for corruption prevention and counteraction in Ukraine], journal *Pidpriemnytstvo, gospodarstvo i pravo* [Entrepreneurship, economy and law], vol. 1, pp. 136–141 [Ukraine].

5. VRU, Law of Ukraine (1984), *Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia* [Law of Ukraine "The Code of Ukraine on Administrative Offences"], dated December 7, 1984 № 8073-X. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (related to 18.10.2022) [Ukraine].

6. Kolodiaznyi M.G. (2018), "Instytut vykryvachiv koruptsii: zarubizhnyi dosvid, perspektyvy formuvannia v Ukraini" [Whistleblower institute: foreign experience, prospects of formation in Ukraine], materials of the Round table *Rol instytutu vykryvachiv u zapobiganni ta protydii koruptsii* [Role of the whistleblower institute in corruption prevention and counteraction], edition board: V.Cherniei, K.Lanchinskas, A.Fodchuk et al, Press NAVS, Kyiv. P. 67–70 [Ukraine].

7. VRU, Law of Ukraine (2001), *Kryminalnyi kodeks Ukrainy* [Law of Ukraine "The Criminal Code of Ukraine"], dated April 5, 2001 № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (related to 15.10.2022) [Ukraine].

8. VRU, Law of Ukraine (2012), *Kryminalnyi protsesualnyi kodeks Ukrainy* [Law of Ukraine "The Criminal Procedural Code of Ukraine"], dated April 13, 2012 № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text> (related to 18.10.2022) [Ukraine].

9. Nakonechna I.V. (2018), "Pravovyi status i zakhyst vykryvachiv. Funktsionuvannia instytutu vykryvachiv: problemy ta perspektyvy" [Juridical status and protection of whistleblowers. Functioning of whistleblower institute: problems and prospects], journal *Yurydychnyi biuletyn* [Juridical bulletin], rel. 7, part 2, pp. 231–238.

10. VRU, Law of Ukraine (2014), *Pro zapobihannia koruptsii* [Law of Ukraine "On Corruption Prevention"], dated October 14, 2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (related to 1.11.2022) [Ukraine].

11. VRU, Law of Ukraine (2022), *Pro zasady derzhavnoi antykoruptsiinoi polityky na 2021-2025 roky* [Law of Ukraine "On Bases of the State Anti-corruption Policy for 2021–2025"], dated June 20, 2022 № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text> (related to 25.08.2022) [Ukraine].

12. State service on ethnopolitics and freedom of conscience (2021), *Pro zatverdzhennia Poriadku organizatsii roboty z povidomlenniamy pro mozhyvi fakty koruptsiynykh pravoporushen abo poviazanykh z koruptsiieiu pravoporushen, inshykh porushen Zakonu Ukrainy "Pro zapobigannia koruptsii", vnesenymy vykryvachamy, v Derzhavnii sluzhbi Ukrainy z etnopolityky ta svobody sovisti* [On approval the Procedure of organizing of handling reports about facts of corruption offences and related offences, other breaches of the Law of Ukraine "On Corruption Prevention" submitted by whistleblowers to the State service on ethnopolitics and freedom of conscience], the order of the State service on ethnopolitics and freedom of conscience dated December 13, 2021 № H-62/09. URL: https://dessa.gov.ua/wp-content/uploads/2021/12/N_62-09.pdf (related to 17.10.2022) [Ukraine].

13. National agency on state service (2021), *Pro zatverdzhennia Poriadku organizatsii roboty z povidomlenniamy pro koruptsiuu, vnesenymy vykryvachamy, u Natsionalnomu agentstvi Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby, yogo terytorialnomu organu, a takozh pidpriemstvi, ustanovi i organizatsii, shcho nalezhat do sfery yogo upravlinnia* [On approval the Procedure of organizing of handling reports about corruption submitted by whistleblowers to National agency on state service, its territorial division or subordinate enterprise, institution or organization], the order of the National agency on state service dated April 26, 2021 № 70-21, journal *Ofitsiyni visnyk Ukrainy* [Official Bulletin of Ukraine], vol. 47, p. 128 [Ukraine].

14. VRU, Law of Ukraine (1992), *Pro operatyvno-rozshukovu diialnist* [Law of Ukraine "On operating-detective activity"], dated February 18, 1992 № 2135-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12#Text> (related to 1.11.2022) [Ukraine].

15. National agency on corruption prevention (2019), *Pro skhvalennia ta vnesennia na rozgliad Kabinetu Ministriv Ukrainy proektu Zakonu Ukrainy "Pro zakhyst vykryvachiv koruptsii"* [On approval and submitting for examination to the Cabinet of Ministers of Ukraine the draft law of Ukraine "On protection of whistleblowers"], the decision of the National agency on corruption prevention dated April 26, 2019 № 1189. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/06/26.04-1189.pdf> (related to 18.10.2022) [Ukraine].

16. Chudyk N. and Antonyk Ye. (2019), *"Instytut vykryvachiv u zapobiganni ta protydii koruptsii v Ukraini"* [Whistleblower institute in corruption prevention and counteraction in Ukraine], journal *Aktualni problemy pravoznavstva* [Topical problems of jurisprudence], rel. 4(20), pp. 141–146 [Ukraine].

17. 15 U.S. Code Chapter 2B – Securities exchanges, § 78u–6 – Securities whistleblower incentives and protection. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/15/78u-6> [USA].

18. 5 U.S. Code Chapter 12 – Merit systems protection board, office of special counsel, and employee right of action, § 1215 – Disciplinary action. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/1215> [USA].

19. 5 U.S. Code Chapter 23 – Merit system principles, § 2302 – Prohibited personnel practices. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/2302> [USA].

20. EU Whistleblowing Monitor. URL: <https://www.whistleblowingmonitor.eu> [EU].

21. On the protection of persons who report breaches of Union law: Directive of the European Parliament and of the Council 23 October 2019 (EU) 2019/1937. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32019L1937> [EU].

22. Public Interest Disclosure Act Australia, 15 July 2013 № 133. URL <https://www.legislation.gov.au/Details/C2013A00133> [Australia].

23. Public Servants Disclosure Protection Act Canada: Current to May 16, 2022, S.C. 2005, c. 46. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/p-31.9/> [Canada].

24. Whistleblower Protection Enhancement Act USA, 3 January 2012 № 112-199. URL: <https://www.state.gov/eo-no-fear-act-whistleblower-protection-acts/the-whistleblower-protection-enhancement-act-of-2012/> [USA].