

УДК 342.5

DOI 10.32755/sjcriminal.2020.01.083

**Самофалов О. Л.,**

кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного,  
цивільного та господарського права і процесу,  
Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна  
ORCID: 0000-0001-9157-7435;

**Русевич К. О.,**

слухачка 351-ої навчальної групи,  
Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна

## **ЗАКОНОДАВЧІ ГАРАНТІЇ ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ КОРУПЦІЇ**

*У статті проаналізовано ефективність протидії корупційним виявам. З'ясовано, що сьогодні низка основних питань стосовно гарантій захисту викривачів корупції залишаються не вирішеними та вимагають подальшого дослідження й удосконалення. Наголошено на необхідності приділення уваги питанню саме законодавчих гарантій захисту викривачів корупції, адже саме вони є важливим фактором протидії корупції з боку громадян та суспільства в цілому. Зазначено, що захист викривачів є одним із важливих питань у сфері боротьби з корупцією. Оскільки багато країн у всьому світі ухвалюють або вдосконалюють закони про захист викривачів, важливо, щоб ці закони передбачали всебічний механізм захисту для службових осіб і громадян, які повідомляють про правопорушення, що завдають шкоди або становлять загрозу суспільним інтересам.*

**Ключові слова:** корупція, протидія корупції, докази, викривачі корупції, захист викривачів.

**Постановка проблеми.** Протидія корупції сьогодні для України є нагальним питанням, оскільки однією із причин недієвої роботи державного апарату є саме корупція, суть якої полягає в тому, що державні службовці у процесі здійснення своїх посадових обов'язків наділяються владними публічними повноваженнями, що в поєднанні з недобросовісним здійсненням своїх службових обов'язків призводить до того, що у них виникають особисті інтереси, які за своїм змістом і спрямованістю відрізняються від первинних завдань державної служби в цілому. Викривачі корупції є ключовим фактором виявлення корупційних виявів, а тому вони мають бути захищені гарантіями на законодавчому рівні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Слід зазначити, що значний внесок у дослідження інституту викривачів у запо-

біганні та протидії корупції здійснили: Є. Ю. Бараш, С. Г. Братель, М. В. Бурак, В. І. Василичук, Л. В. Герасименко, М. В. Гребенюк, В. С. Давиденко, Л. А. Жуковська, З. А. Загинеї, І. А. Іванчик, В. О. Іващенко, О. О. Карпова, М. Г. Колодяжний, В. В. Корольчук, В. В. Лисенко, М. М. Марков, Д. Й. Никифорчук, А. М. Полях, С. А. Пилипенко, Н. О. Розлуцький, О. В. Тронько, А. Б. Фодчук, П. В. Цимбал, О. Ю. Шостко. Звісно, цей перелік не є вичерпним, але на сьогодні це найбільш відомі автори з розробки вказаної тематики. Водночас розроблення законодавчих гарантій захисту викривачів корупції потребує подальшого системного дослідження на науковому рівні.

**Метою статті** є висвітлення законодавчих гарантій захисту викривачів корупції з метою вдосконалення та подальшого розвитку національного законодавства у сфері запобігання корупції.

**Виклад основного матеріалу.** Ефективність протидії корупційним виявам впливає на оцінку реформ, які реалізуються в Україні, а тому антикорупційне законодавство постійно перебуває у процесі вдосконалення. Ще у 2014 році з'явилося нове на той час поняття «інституту викривачів», який став важливим запобіжником для виникнення та поширення корупції у суспільстві.

Досліджуючи викривачів корупції як спеціалістів у викритті та розслідуванні незаконного збагачення, Н. О. Розлуцький зазначав, що «система запобігання та викриття корупції в Україні перебуває у процесі реформування. Однак цей процес затягується, часові рамки проведення реформи переносяться все далі і далі. Імплементация інструментів антикорупційної реформи залишається на низькому рівні, але певний рух спостерігається, що вже є позитивним результатом для нашого суспільства» [1, с. 124].

Інститут викривачів не є вітчизняним надбанням, їх діяльність законодавчо врегульована в багатьох країнах світу.

З цього приводу О. В. Нестеренко, О. Ю. Шостко вказують, що «за останні два десятиліття більше ніж у 30 країнах світу розробили та ухвалили або спеціальні закони для захисту таких осіб, або включили деякі гарантії захисту викривальників у трудове, антикорупційне законодавство чи в етичні кодекси працівників. Серед країн, які ухвалили спеціальні закони щодо захисту викривальників, є Канада (Public Servants Disclosure Protection

Act), Австралія (The Commonwealth Public Interest Disclosure Act, 2013), Нова Зеландія (Protection Disclosures Act, 2000), США (The Whistleblower Protection Act, 1989, The Intelligence Community Whistleblower Protection Act of 1998, The SarbanesOxley Act of 2002, The Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012), Японія (Whistleblower Protection Act (Act No. 122 of 2004)), Південна Африка (Protection Disclosure Act, 2000), Румунія (Romanian Whistleblower's Law, 2004), Велика Британія (Public Interest Disclosure Act, 1998)» [2, с. 6].

Сьогодні регулювання у сфері захисту викривачів корупції в Україні потребує суттєвого вдосконалення з метою його приведення у відповідність із міжнародними стандартами. Згідно зі ст. 33 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції кожна держава-учасниця розглядає можливість включення до своєї внутрішньої правової системи належних заходів для забезпечення захисту будь-яких осіб, які добросовісно й на обґрунтованих підставах повідомляють компетентним органам про будь-які факти, пов'язані зі злочинами, передбаченими цією Конвенцією, від будь-якого несправедливого поводження [3].

Правовідносини у сфері захисту викривачів корупції в Україні регламентуються Конституцією України, Кримінальним кодексом (КК) України, Кримінальним процесуальним кодексом України, Цивільним процесуальним кодексом України, Кодексом України про адміністративні правопорушення, Кодексом законів про працю України, законами України: «Про запобігання корупції», «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», «Про інформацію», «Про звернення громадян», «Про безоплатну правову допомогу», «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань». У зазначеній сфері правового регулювання також діють Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ратифікована Законом України від 18 жовтня 2006 року № 252-V) та Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією (ратифікована Законом України від 16 березня 2005 року № 2476-IV).

Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» «викривач – фізична особа, яка забезпечує доступність пе-

регляду, що є інформацією достовірною, повідомила про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інші повідомлення цього Закону, вчинених у другій особі, якщо така інформація стала відомою у зв'язку з її трудовою діяльністю, професійною, господарською, громадською, науковою діяльністю, походженням нею служби чи навчання або її участі у передбачених законодавчих процедурах, яка є обов'язковою для початку такої діяльності, проходження служби, служби навчання» [4].

Актуальним є питання запровадження гарантій захисту для викривачів, а тому слід дослідити практику зарубіжних країн, тобто питання, які саме правові та інституційні гарантії повинні бути впроваджені та зможуть створити реальний, а не декларативний захист для осіб, що викрили факти корупції.

Багато країн узяли на себе зобов'язання в межах реалізації вимог міжнародних конвенцій увести в дію закони про захист викривачів. Дедалі більше урядів, корпорацій і некомерційних організацій по всьому світу визначають процедури повідомлення та захисту для інформаторів. Така політика сприяє наявності доступних каналів для інформаторів, захищає їх від усіх форм помсти, гарантуючи, що інформація, яку вони надають, може бути використана для проведення необхідних дій.

Міжнародні стандарти захисту викривачів містяться в таких міжнародно-правових актах: ст. 33 Конвенції ООН проти корупції, ст. 22 Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією, ст. 9 Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією. Ці нормативні акти є частиною національного законодавства України.

Толкачова І. А. та Казюта Д. А. зазначають, що «громадськість покладається на цих осіб, сподіваючись, що вони діють не з корисливих мотивів, а з метою викриття, наприклад, нецільового використання коштів чи недотримання правил безпеки на підприємствах та інших зловживань, які можуть виникати під час роботи в приватному чи публічному секторах. Проте часто трапляються ситуації, коли викривачів за їхні дії звільняють з роботи і починають погрожувати чи переслідувати, тому вони просто не повідомляють про факт корупції, оскільки не вірять, що корупціонери будуть покарані» [5, с. 287].

Відомо, що законодавчі (юридичні) гарантії – законодавчо закріплені засоби охорони суб'єктивних прав громадян і організацій, способи їх реалізації, а також засоби забезпечення законності та охорони правопорядку, інтересів особистості, суспільства і держави.

Гарантії прав і свобод людини та громадянина – це необхідна передумова виконання суб'єктами правовідносин обов'язків, покладених на них для реалізації зазначених прав і свобод [6].

Гарантії є засобом, що забезпечує перехід від передбачених Конституцією можливостей до реальної дійсності [7, с. 53]. Це система умов, засобів і способів, що забезпечують усім і кожному рівні правові можливості для виявлення, набуття і реалізації своїх прав і свобод [8, с. 321].

Досліджуючи законодавчі гарантії захисту викривачів корупції, слушною є думка І. Ю. Бабенко стосовно балансу прав та обов'язків, вона вказує, що «гарантуючи охорону прав людині, держава має дотримуватися балансу, щоб, з одного боку, кожен, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, а жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, щоб ніхто не був підданий необґрунтованому процесуальному примусу й щоб до кожного учасника провадження була застосована належна правова процедура за умови швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду» [9].

Стаття 53<sup>3</sup> Закону України «Про запобігання корупції» має назву «Права та гарантії захисту викривача», вона встановлює в частині першій, що «права викривача вимагає з моменту повідомлення інформації про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших повідомлень цього Закону».

Разом з тим частина 2 ст. 53<sup>3</sup> Закону України «Про запобігання корупції» встановлює, що «викривач має право:

- 1) бути повідомленим про свої права та обов'язки, передбачені цим Законом;
- 2) подати докази у разі підтвердження повідомлень;
- 3) отримує від уповноваженого органу, до якого він подає повідомлення, підтвердження його прийняття та реєстрації;
- 4) давати пояснення, свідчення або відмовляти їх давати;

5) на безоплатну правову допомогу у зв'язку із захистом прав викривача;

6) про конфіденційність;

7) повідомляє про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших повідомлень цього Закону без зазначення відомостей про себе (анонімно);

8) у разі загрози життєдіяльності та здоров'я на забезпеченні безпеки щодо себе та близьких осіб, майна та житла або відмови від таких заходів;

9) про відшкодування витрат у зв'язку із захистом прав викривачів, витрат на адвоката у зв'язку із захистом прав особи як викривача, витрат на судовий збір;

10) на винагороду у визначених законом поясах;

11) на отримання психологічної допомоги;

12) про звільнення від юридичної відповідальності у визначених законом порядку;

13) отримує інформацію про стан та результати огляду, перевірки та / або розслідування за фактом повідомлення ним інформації» [4].

Незважаючи на те, що у Законі «Про запобігання корупції» є окремий розділ, присвячений державному захисту викривачів, доводиться констатувати відсутність належних механізмів реалізації відповідних законодавчих положень на практиці. Це пояснюється як недосконалістю вказаного Закону, так і відсутністю детальної регламентації процедури подання, перевірки та ухвалення рішення по факту, що міститься в повідомленні викривача.

Викривач або член його сім'ї у зв'язку з повідомленням ним про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою не може бути: звільнений чи примушений до звільнення, притягнутий до дисциплінарної відповідальності, підданий з боку керівника або роботодавця іншим негативним заходам впливу (переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, скорочення заробітної плати тощо) або загрози таких заходів впливу у зв'язку з повідомленням нею про порушення вимог цього Закону іншою особою (ч. 1 ст. 53<sup>4</sup> Закону України «Про запобігання корупції»).

Інформація про викривача може бути розголошена лише за його згодою, крім випадків, встановлених законом (ст. 53<sup>5</sup> Закону України «Про запобігання корупції»).

Повідомлення про порушення вимог цього Закону може бути здійснене працівником відповідного органу без зазначення авторства (анонімно) (ч. 5 ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції»).

Особи, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, перебувають під захистом держави. За наявності загрози життю, житлу, здоров'ю та майну осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, або їх близьких осіб, у зв'язку із здійсненим повідомленням про порушення вимог цього Закону, правоохоронними органами до них можуть бути застосовані правові, організаційно-технічні та інші спрямовані на захист від протиправних посягань заходи, передбачені Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» (ч. 2 ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції»).

Гарантії мають забезпечуватись санкціями, тільки тоді вони працюють. КК України має своїм завданням правове забезпечення охорони прав і свобод людини і громадянина, власності, громадського порядку та громадської безпеки, довкілля, конституційного устрою України від кримінально-протиправних посягань, забезпечення миру і безпеки людства, а також запобігання кримінальним правопорушенням. Для здійснення цього завдання КК України визначає, які суспільно небезпечні діяння є кримінальними правопорушеннями та які покарання застосовуються до осіб, що їх вчинили.

На сьогодні КК кодексу України не оперує терміном «викривач». З огляду на статус останнього, в контексті кримінально-правової термінології, крім ст. 172 «Грубе порушення законодавства про працю», в якій сказано, що незаконне звільнення працівника з роботи з особистих мотивів чи у зв'язку з повідомленням ним як викривачем про вчинення іншою особою корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції», а також інше грубе порушення законодавства про працю – караються штрафом від двох до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавленням права обіймати певні поса-

ди чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років, або виправними роботами на строк до двох років [10].

Тобто КК України юридично підкріплює лише гарантію захисту викривачів у сфері праці, а логічним було б встановлення у КК України такої статті (норми), яка змогла б стати засобом забезпечення всіх гарантій.

Разом з тим слід було б ухвалити проєкт Закону України «Про захист викривачів корупції», схвалений рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 26.04.2019 р. № 1189 [11], який виділяє чотири основні напрями у сфері захисту викривачів:

- 1) співпраця з викривачами та прирівняними до них особами;
- 2) ефективне реагування на факти застосування негативних заходів впливу або загрози їх застосування до викривачів та прирівняних осіб;
- 3) надання правового та іншого захисту викривачам та прирівняним особам;
- 4) вжиття заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні прав викривачів та прирівняних осіб.

Підсумовуючи вищесказане, слід зазначити, що з метою вдосконалення законодавчого врегулювання захисту викривачів корупції доцільно ухвалити Закон України «Про захист викривачів корупції», в якому необхідно передбачити вказані вище гарантії та дієві механізми захисту викривачів корупції.

**Висновки.** Проведене дослідження законодавчих гарантій захисту викривачів корупції доводить, що реальний захист викривачів може гарантувати тільки окремий спеціальний закон, який створить дієвий механізм для поширення суспільно необхідної інформації, де буде чітко прописано законодавчі гарантії.

Розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам є одним із найбільш ефективних засобів виявлення й боротьби з корупцією та серйозними економічними правопорушеннями. Для того, щоб максимально використовувати переваги, які дає розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам, у країні повинні існувати закони, що забезпечать викривачів надійними законодавчими гарантіями не тільки їх самих, але й їх близьких.

Захист викривачів є одним із важливих питань у сфері боротьби з корупцією. Оскільки багато країн у всьому світі ухвалюють або вдосконалюють закони про захист викривачів, важливо, щоб ці закони передбачали всебічний механізм захисту для службових осіб і громадян, які повідомляють про правопорушення, що завдають шкоди або становлять загрозу суспільним інтересам.

Головне місце серед шляхів удосконалення законодавчих гарантій захисту викривачів корупції посідає перспективний законопроект «Про захист викривачів корупції». Ухвалення Закону «Про захист викривачів корупції» забезпечить створення нової ефективної системи запобігання корупції на основі міжнародних стандартів, що сприятиме зниженню рівня корупції в державі, а також розвитку економіки та підвищенню добробуту громадян.

При цьому перспективним є розширення та уточнення норм КК України, що гарантують захист викривачів.

### Список використаних джерел

1. Розлуцький Н. О. Викривачі корупції як спеціалісти у викритті та розслідуванні незаконного збагачення. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. № 6 (2). С. 124–127.
2. Правовий захист викривачів / за заг. ред. О. В. Нестеренко, О. Ю. Шостко. Харків: Права людини, 2016. 94 с.
3. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: міжнародний документ від 31.10.2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995> (дата звернення: 07.09.2020).
4. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10. 2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
5. Толкачова І. А. Захист викривачів корупції: українські реалії та міжнародний досвід. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 1. С. 287–291.
6. Лінецький С. В. Гарантії прав і свобод людини та громадянина (статтю оновлено: 2006). *Енциклопедія сучасної України*. URL: [http://esu.com.ua/search\\_articles.php?id=28680](http://esu.com.ua/search_articles.php?id=28680) (дата звернення: 07.02.2020).
7. Александренко О. В., Кузьмічова Є. В. Гарантії забезпечення охорони професійної таємниці в кримінальному процесі. *Юридична наука*. 2013. № 12. С. 52–57.
8. Перевалов В. Д. Теория государства и права: учебник и практикум для прикладного бакалавриата. 5-е изд., перераб. и доп. Москва: Юрайт, 2016. 341 с.

9. Бабенко І. Ю. Гарантії прав людини в кримінальному провадженні на стадії досудового розслідування. *Правовий часопис Донбасу*. 2020. № 1. С. 169–176.

10. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131.

11. Про схвалення та внесення на розгляд Кабінету Міністрів України проекту Закону України «Про захист викривачів корупції»: рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 24.04.2019 р. № 1189. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/05/26.04-1189.pdf> (дата звернення: 07.02.2020).

**Samofalov O. L.,**

Ph.D. in Law, Associate Professor of the Department  
of Administrative, Civil and Economic Law and Process,  
Academy of the State Penitentiary Service, Chernihiv, Ukraine  
ORCID: 0000-0001-9157-7435;

**Rusevich K. O.,**

Officer of the 351-st academic group,  
Academy of the State Penitentiary Service, Chernihiv, Ukraine

## LEGISLATIVE GUARANTEES FOR CORRUPTION WHISTLEBLOWER'S PROTECTION

*The article is devoted to the coverage of legislative guarantees for the whistleblowers' protection in order to improve and develop national legislation regarding corruption prevention. Combatting corruption is an urgent issue for Ukraine today, as one of the reasons for the ineffective work of the state apparatus is corruption, the essence of which is that civil servants performing their duties are endowed with public authority, which in combination with the unscrupulous performance of their official duties, leads to the fact that they have personal interests, which differ in content and direction from the primary tasks of the civil service as a whole. Corruption whistleblowers are a key factor in detecting corruption, and therefore they must be protected by guarantees at the legislative level.*

*A legislative guarantees' research of the whistleblowers' protection proves that such real protection can only be guaranteed by a separate special law that will create an effective mechanism for disseminating socially necessary information and will clearly prescribe legislative guarantees.*

*The information disclosure of harm or threat to public interests is one of the most effective means of detecting and combating corruption and also serious economic offenses. In order to make the most of the benefits of disclosing information to the harm or threat to the public interest, there must be laws in the country that will provide whistleblowers with legislative guarantees not only for themselves, but also for their relatives.*

*The main way to improve the legislative guarantees for the whistleblowers' protection is a promising draft act "On the protection of whistleblowers". The*

*adoption of the Law "On the protection of whistleblowers" will ensure the creation of a new effective system for preventing corruption on the basis of international standards, which will help in reducing the corruption level in the country, and thus – economic development and welfare.*

*At the same time, it is promising to expand and clarify the regulations of the Criminal Code of Ukraine, which guarantee the protection of whistleblowers.*

**Key words:** *corruption, anti-corruption, evidence, corruption whistleblowers, protection of whistleblowers.*

### References

1. Rozlutskiy, N. O. (2016), "Corruption whistleblowers as specialists in detecting and investigating illicit enrichment", *Actual problems of domestic jurisprudence*, № 6 (2), pp. 124–127.
2. Nesterenko, O. V. and Shostko, O. Yu. (Ed.), (2016), *Legal protection of whistleblowers*, Human Rights, Kharkiv.
3. United Nations (2003), *United Nations Convention against Corruption*: international document, General Assembly, New York.
4. Ukraine (2014), *On Prevention of Corruption*: Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv.
5. Tolkachova, I. A. (2019), "Protection of whistleblowers: Ukrainian realities and international experience", *Journal of Kyiv University of Law*, № 1, pp. 287–291.
6. Linetskiy, S. V. (2006), "Guarantees of rights and freedoms of human and citizen", *Encyclopedia of modern Ukraine*, available at: [http://esu.com.ua/search\\_articles.php?id=28680](http://esu.com.ua/search_articles.php?id=28680) (accessed 07.09.2020).
7. Aleksandrenko, O. V. and Kuzmichova, Ye. V. (2013), "Guarantees of ensuring the protection of professional secrecy in criminal proceedings", *Legal science*, № 12, pp. 52–57.
8. Perevalov, V. D. (2016), *The theory of state and law*, 5th ed., Yurait, Moscow.
9. Babenko, I. Yu. (2020), "Guarantees of human rights in criminal proceedings at the pre-trial investigation stage", *Legal journal of Donbass*, № 1, pp. 169–176.
10. Ukraine (2001), *Criminal Code of Ukraine*: Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv.
11. Ukraine (2019), *On approval and submission of the draft Law of Ukraine to the Cabinet of Ministers of Ukraine "On the protection of whistleblowers"*: resolution, National Agency for the Prevention of Corruption, available at: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/05/26.04-1189.pdf> (accessed 07.02.2020).