

*Загиней Зоя Аполлінаріївна*, начальник відділу кримінально-правових дисциплін Інституту спеціальної підготовки Національної академії прокуратури України, доктор юридичних наук, доцент

## **ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ВИКРИВАЧІВ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ**

Відповідно до п. 1 ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції» (Закон) особою, яка надає допомогу в запобіганні і протидії корупції (викривачем), є особа, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, повідомляє про порушення вимог цього Закону іншою особою. З вказаного визначення може скластися враження, що викривачем корупції може бути будь-яка особа, яка повідомила відповідну інформацію. Однак системний аналіз ст. 53 Закону свідчить про дещо інше. Так, відповідно до п. 3 зазначеної статті особа або член її сім'ї не може бути звільнена чи примушена до звільнення, притягнута до дисциплінарної відповідальності чи піддана 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. Таким чином, законодавець пов'язує відповідні гарантії для викривача корупції та членів його сім'ї лише з дотриманням його трудових прав. Отже, викривачем корупції може визнаватися лише особа, яка є працівником відповідного органу державної влади або юридичної особи публічного чи приватного права.

З аналізу Закону постає питання: куди особі необхідно повідомляти про порушення його вимог? Проаналізувавши положення ст. 53 Закону, слід зазначити, що законодавець не конкретизував адресата таких повідомлень. Ймовірно, що службові викриття залежно від адресата повідомлень про порушення вимог Закону можуть бути внутрішніми або зовнішніми. Внутрішні службові викриття - це повідомлення особою про порушення своєму начальнику або іншій особі всередині організації, яка офіційно уповноважена або може належним чином відреагувати на ситуацію з порушенням. При зовнішньому службовому викритті інформація про правопорушення передається за межі організації. Зовнішніми отримувачами інформації можуть бути спеціально уповноважені органи або особи (омбудсмени), рідше - засоби масової інформації та громадські організації.

На нашу думку, в органах державної влади, а також в юридичних особах приватного та публічного права має бути визначена особа, яка уповноважена приймати повідомлення про порушення Закону, розглядати їх, а також вирішувати питання про реагування на такі повідомлення у межах процедури, передбаченої законодавством. Відповідно до національного антикорупційного законодавства таким спеціально уповноваженим суб'єктом юридичних осіб може стати особа, відповідальна за реалізацію антикорупційної програми (ч. 5 ст. 64 Закону). У п. 14 ч. 1 ст. 63 цього Закону визначено, що антикорупційна програма юридичної особи повинна передбачати порядок вжиття заходів реагування щодо виявлених фактів корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, зокрема, інформування уповноважених державних органів, проведення внутрішніх розслідувань. Очевидно, це і є процедура внутрішнього реагування на різноманітні корупційні прояви серед співробітників юридичної особи.

На наш погляд, суттєвого удосконалення потребує положення ч. 4 ст. 53 Закону. Можливо, з виокремленням у само стійну статтю. У ній потрібно передбачити можливість внутрішнього розгляду повідомлень про порушення вимог цього Закону Уповноваженою особою, відповідальною за реалізацію антикорупційної програми.

Однак після аналізу ст. 53 Закону зрозуміло, що законодавець не надав можливості самому викривачу звертатися до спеціально уповноважених органів у сфері протидії корупції. Так, у ч. 7 цієї статті визначено, що: посадові і службові особи державних органів, органів влади АРК, посадові особи органів місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права, їх структурних підрозділів у разі виявлення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення чи одержання інформації про вчинення такого правопорушення працівниками відповідних державних органів, органів влади АРК, органів місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права,

їх структурних підрозділів зобов'язані у межах своїх повноважень ужити заходів щодо припинення такого правопорушення та негайно письмово повідомити про його вчинення спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції. І жодного слова про те, що це може зробити сам викривач. На нашу думку, у ст. 53 Закону має бути передбачено, що викривач корупції має право звернутися з повідомленням про порушення вимог цього Закону самостійно до спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції, а також повідомити Уповноваженого або іншу посадову чи службову особу відповідного органу державної влади чи юридичної особи публічного чи приватного права, яка й повідомляє про вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції.

У Законі України регламентовано процедуру як внутрішнього, так і зовнішнього розгляду лише анонімних повідомлень про порушення його вимог (ч. 5 ст. 53 Закону). Однак у Законі не передбачено строків розгляду неанонімних повідомлень. Тож недосконалість Закону має бути усунено, зокрема у ньому необхідно передбачити строки розгляду всіх повідомлень про порушення його вимог, а не лише анонімних.

Викривачі можуть подавати як ідентифіковані, так і анонімні повідомлення про порушення Закону. Ідентифіковане службове викриття - це повідомлення особи про правопорушення від свого реального імені або передача в будь-якій іншій формі, в якій може бути визначено авторство. При анонімному службовому повідомленні особа не надає жодної інформації про себе або може використовувати вигадане ім'я. Відповідну можливість передбачає й національне антикорупційне законодавство (ч. 4 ст. 53 Закону). Як зазначено вище, вказаний Закон передбачає порядок розгляду анонімних повідомлень, однак не вказує на вимоги до них. У цьому також вбачаємо недосконалість національного антикорупційного законодавства щодо регламентації діяльності викривачів.

Таким чином, гіпотетично повідомлення про порушення вимог Закону можуть бути ідентифікованими, анонімними та анонімно-ідентифікованими. Проте чинне антикорупційне законодавство України передбачає лише можливість подання перших двох видів повідомлень. Адже для впровадження анонімно-ідентифікованих повідомлень слід законодавчо прописати процедуру їх подання та вимоги до них. Однак така можливість, на нашу думку, має бути передбачена.

Відповідно до Закону особа може визнаватися викривачем лише у тому випадку, коли вона обгрунтовано переконана, що інформація, яка міститься у повідомленні, є достовірною. Окрім того, інформація змістовно повинна стосуватися порушення вимог Закону іншою особою. Отже, ознаками повідомлення викривача Закон визнає такі:

1) за змістом - це інформація про порушення вимог Закону іншою особою; 2) достовірність такої інформації; 3) обґрунтована переконаність викривача про це.

Перша ознака вказує на те, що повідомлення може стосуватися будь-якого кримінального правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, протиправність яких передбачена і в КК України, КУпАП, та відповідають ознакам корупційного правопорушення та правопорушення, пов'язаного з корупцією (змішана протиправність). Відповідне повідомлення має стосуватися винятково поведінки іншого суб'єкта. Очевидно, йдеться про тих суб'єктів, на яких поширюється дія Закону та які визначені у ст. 3 цього Закону. Інформація, яка міститься у повідомленні викривача, має бути достовірною. Достовірність інформації - це властивість фактичних даних про порушення іншою особою вимог Закону, що ґрунтується на внутрішньому переконанні викривача. Окрім того, у повідомленні викривача не лише повинні наводитися певні факти порушення іншою особою вимог Закону, вони мають аргументовано мотивуватися, підтверджуватися. Тобто саме повідомлення не може бути непереконливим. Обґрунтованість повідомлення викривача має відображатися у вигляді його мотивування; вмотивованість посилює обґрунтованість повідомлення, надає йому внутрішню і зовнішню переконливість, полегшує розуміння повідомлення особою або органом, до якого воно було подано. Якщо повідомлення викривача є невмотивованим, то воно є і необґрунтованим, а тому у випадку надання повідомлення про порушення іншою особою вимог Закону орган або посадова особа може повідомити заявникові про відмову у задоволенні його повідомлення.

Таким чином, незважаючи на те, що у Законі 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 прийняття рішення по факту, що міститься у повідомленні викривача, а також неналежною теоретичною розробкою відповідної проблематики