

УДК 343.35

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2024.32.06>

НОВЕЛИ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ ІНСТИТУТУ ВИКРИВАЧІВ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Кобко Євген Васильович,
orcid.org/0000-0002-3121-0823
доктор юридичних наук,
професор кафедри публічного
управління та адміністрування
(Національна академія внутрішніх
справ, м. Київ, Україна)

У статті проаналізовано новели державної підтримки інституту викривачів у сучасній системі запобігання корупції в умовах воєнного стану.

Проаналізовано діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції, спрямовану на захист прав викривачів з метою розбудови доброчесності в публічній сфері, базуючись на міжнародних стандартах та найкращих світових практиках.

Обґрунтовано, що вагомою підтримкою для вирішення складних завдань боротьби з корупцією в надзвичайно важких українських реаліях війни, став досвід інших країн і та теоретична й методологічна база, що вже напрацьована європейськими дослідниками.

Визначено актуальність розвитку та захисту інституту викривачів корупції для української правової системи в складних умовах воєнного стану, оскільки воєнні конфлікти створюють унікальні умови, де проблема корупції потребує на особливу увагу.

Зроблено висновок, що ставлення до потенційних викривачів корупції змінилося через повномасштабне вторгнення, відповідно громадяни України почали не тільки спостерігати, але й боротися з корупцією, серед іншого через Єдиний портал повідомлень викривачів.

Проаналізовано чинне законодавство, яке гарантує анонімність викривача та право, зокрема, на захист від незаконних звільнень, притягнення до дисциплінарної відповідальності, інших форм дискримінації, а також право на анонімність, на відшкодування витрат, пов'язаних із повідомленням про корупцію.

Визначено, що викривач – це особа, яка спостерігає за порушеннями, що мають місце в певній організації, має докази та бажає повідомити про зазначені порушення відповідні державні органи, претендуючи при цьому на захист своїх прав.

Досліджено впровадження та поступовий запуск Єдиного порталу повідомлень викривачів, який являє собою цифровий ресурс, що крім безпосередніх функцій запобігання корупції, формує культуру викривання в українському суспільстві, результатом чого має стати суттєве зменшення рівня корупції.

Ключові слова: викривачі корупції, захист викривачів, винагорода викривачу, культура викриття корупції, Єдиний портал повідомлень викривачів, Національне агентство з питань запобігання корупції, протидія корупції, воєнний стан.

NOVELTIES OF STATE SUPPORT FOR THE INSTITUTION OF WHISTLEBLOWERS UNDER MARTIAL LAW

Kobko Yevhen Vasylovych,
orcid.org/0000-0002-3121-0823
Doctor of Law,
Professor of the Department of Public
Management and Administration
(National Academy of Internal Affairs,
Kyiv, Ukraine)

The article analyzes the novelties of state support for the institution of whistleblowers in the modern system of preventing corruption under martial law.

The author analyzes the activities of the National Agency for the Prevention of Corruption aimed at protecting the rights of whistleblowers in order to build integrity in the public sphere, based on international standards and best international practices.

It is substantiated that the experience of other countries and the theoretical and methodological framework already developed by European researchers have become a significant support for solving the complex problems of fighting corruption in the extremely difficult Ukrainian realities of war.

The author determines the relevance of the development and protection of the institution of corruption whistleblowers for the Ukrainian legal system in the difficult conditions of martial law, since military conflicts create unique conditions where the problem of corruption requires special attention.

It is concluded that the attitude towards potential corruption whistleblowers has changed due to the full-scale invasion, and accordingly, Ukrainian citizens have begun not only to observe but also to fight corruption, inter alia, through the Unified Whistleblower Reporting Portal.

The author analyzes the current legislation which guarantees the anonymity of a whistleblower and the right, in particular, to protection against unlawful dismissal, disciplinary action, other forms of discrimination, as well as the right to anonymity and reimbursement of expenses related to reporting corruption.

It is determined that a whistleblower is a person who observes violations occurring in a particular organization, has evidence and wishes to report these violations to the relevant state authorities, while claiming to protect their rights.

The article examines the implementation and gradual launch of the Unified Whistleblower Reporting Portal, which is a digital resource that, in addition to the direct functions of preventing corruption, forms a culture of whistleblowing in Ukrainian society, which should result in a significant reduction in the level of corruption.

Key words: corruption whistleblowers, whistleblower protection, whistleblower remuneration, culture of corruption whistleblowing, Unified Whistleblower Reporting Portal, National Agency for the Prevention of Corruption, anti-corruption, martial law.

Постановка проблеми. Сучасний розвиток багатьох розвинених країн світу свідчить про те, що інститут викривачів є одним із результативних засобів виявлення і подолання корупції та перспективних способів демократизації функціонування суспільства. Разом з тим функціонування інституту викривачів корупції відповідає міжнародній практиці. Зазначені позитивні явища можна пояснити тим, що інститут викривачів, по-перше, сприяє залученню громадськості до антикорупційної політики та, по-друге, завдяки цій інституції стає можливою ефективна співпраця з громадянським суспільством. У попередніх дослідженнях нами неодноразово було звернено

увагу на позитивний досвід багатьох держав світу у впровадженні інституту викривачів корупції, серед яких США, Канада, Велика Британія, Нова Зеландія, Австралія, Японія, Румунія та ін. [1]. На даний момент часу це питання є вкрай актуальним для України, оскільки, саме в умовах воєнного стану, питання боротьби з корупцією сприяє забезпеченню національної безпеки та водночас економічного розвитку нашої країни у визвольній боротьбі проти окупантів. Це може бути пов'язане, зокрема, з укладанням різних правочинів та договорів із ненадійними контрагентами, які є постачальниками військового обладнання зокрема. У глобальному вимірі це може негативно вплинути на здатність країни вести війну проти держави-агресорки. Відповідно одним із ефективних способів вилучення корупції, як вкрай негативного явища, став інститут викривачів корупції. До речі, у науковому доробку вітчизняних учених є ґрунтовні дослідження, які підтверджують вплив боротьби з корупцією на економіку країни в цілому та на економічний розвиток країни також [2], що є базовим для Української держави під час боротьби з окупантами.

Стан дослідження проблеми. До і після повномасштабного вторгнення російської федерації на сучасній науковій ниві були і продовжують з'являтися дослідження українських учених, які присвячені, питанням боротьби із корупцією, зокрема інституту викривачів. Зазначені дослідження були проведені, зокрема, такими науковцями, як: Є. Бараш, Ф. Галтунг, Л. Герасименко, Я. Гончарук, О. Дрозд, В. Зарубей, В. Ліщенко, М. Корнієнко, М. Мельник, Г. Татаренко, О. Мезеря та ін. Науковий доробок цих авторів здебільше присвячений питанням змістовного наповнення поняття «корупція», причин її виникнення, шляхів подолання тощо. Однак у сучасних реаліях нашого сьогодення, враховуючи воєнний стан, вважаємо, що неможливо вивчати всебічно та ґрунтовно питання корупції без дослідження інституту викривачів, як одного із вагомих засобів її запобігання та подолання. Для нашої наукової роботи особливо представляють інтерес новели щодо розвитку інституту викривання в Україні, які були реалізовані в умовах воєнного стану.

Метою даної наукової статті є виділення основних нових напрямів розвитку інституту викривачів корупції в Україні в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. У контексті нашого дослідження вважаємо за необхідне відзначити, що корупція є універсальним явищем для усього світу [3, с. 102]. Ефективна протидія корупції – одна із найактуальніших проблем сучасності. У попередніх дослідженнях нами неодноразово зазначалося, що з моменту проголошення Україною незалежності ця проблема стала предметом підвищеної уваги як українських науковців, так і політичних діячів та керівників держави [1]. У зв'язку із повномасштабним вторгненням російської федерації на територію України в лютому 2022 року, введенням в Україні воєнного стану з 05 години 30 хвилин 24 лютого 2022 року [4], незаконною окупацією, грубим порушенням всіх норм міжнародного права, були внесені корективи до чинного законодавства, у тому числі й антикорупційного, що обумовило появу новел в українському законодавстві із внесенням відповідних змін. Не виключенням у цьому напрямку став й інститут викривачів корупції.

У контексті нашого дослідження вважаємо за необхідне зазначити, що цінною підтримкою для вирішення складних завдань боротьби із корупцією в надзвичайно важких українських реаліях війни, став досвід інших країн і та теоретична й методологічна база, яка вже напрацьована європейськими дослідниками. Вирішення даної проблеми неможливе без позитивного досвіду розвинених країн світу, який опирається на системне дослідження сутнісних ознак, проявів, детермінуючих факторів такого негативного суспільного явища як корупція.

Враховуючи розвиток антикорупційного законодавства, все більшого залучення громадськості до антикорупційної діяльності, важливим є системне та всебічне

вивчення інституту викривачів, особливо в умовах воєнного стану, зважаючи на позитивну зарубіжну практику та національні особливості. Світова практика боротьби з корупцією показує, що найбільш ефективним заходом протидії є своєчасна поінформованість правоохоронних органів про факти корупції. Відтак, законодавче закріплення інституту «викривачів корупції», які надають відповідну інформацію уповноваженим суб'єктам з протидії корупції, є доцільним для кожної держави [5, с. 129]. Особливо це актуально для української правової системи в складних умовах воєнного стану, оскільки воєнні конфлікти створюють унікальні умови, де проблема корупції набуває особливої важливості. Статистичні дані, які були зібрані протягом останніх двох років, свідчать про те, що нейтральне ставлення до корупції в українському суспільстві зменшується, а готовність боротися з цим явищем, навпаки, росте. Так, за результатами соціологічного опитування групи «Рейтинг», яке провели за підтримки проекту USAID «Взаємодія», у листопаді-грудні 2022 року, тобто ще до запуску Єдиного порталу повідомлень викривачів (далі – Портал), вісімдесят сім відсотків опитаних респондентів декларували готовність заявити про факт корупції через Портал (однозначно готові – тридцять сім відсотків, скоріше готові – п'ятдесят відсотків). Водночас сімдесят чотири відсотки вважали, що отримання фінансової компенсації спонукатиме громадян повідомляти про такі злочини і лише двадцять три відсотки були не впевнені в такій ініціативі [6].

Натомість загальнонаціональне опитування, що проводили вже у 2023 році за програмою сприяння громадській активності «Долучайся!» спільно з проектом USAID «Взаємодія», продемонструвало, що зросло суспільне схвалення громадян, які подають скарги на корупцію до уповноважених органів. Цей відсоток зріс з 71% у 2021 році до 81% у 2023 році. А показник українців, які декларують готовність відстоювати свої права сягає 52% – найвищого рівня з 2007 року [6].

Як бачимо, можна зробити висновок, що ставлення до потенційних викривачів корупції змінилося через повномасштабне вторгнення, відповідно громадяни України почали не тільки спостерігати, але й боротися з корупцією, серед іншого через Єдиний портал повідомлень викривачів.

Нагадаємо, що таке явище як «інститут викривачів злочинних дій та правопорушень» з'явилося в українському правовому просторі ще всередині 90-х рр. ХХ ст. та пов'язано з прийняттям Конституції України, ратифікацією Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а також подальшим розвитком законодавства (Закони України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», «Про доступ до публічної інформації», «Про запобігання корупції» та ін.). Частиною національного законодавства щодо викривачів корупції є також міжнародні договори: Конвенція ООН проти корупції, Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією, Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією тощо.

Після набуття чинності Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо викривачів корупції» від 17.10. 2019 року № 198-IX, на законодавчому рівні було закріплено поняття «викривач». Нагадаємо, що викривач – це 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]. У свою чергу, у Законі України «Про запобігання корупції» виокремлено ознаки повідомлення викривача корупції:

за змістом – це інформація про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою; достовірність інформації, яка міститься в повідомленні викривача корупції; обґрунтованість повідомлення викривача, що відображається у вигляді його мотивування, вмотивованість посилює обґрунтованість повідомлення; добровільність дій ніхто не може бути примушений до повідомлення про порушення законодавства, така дія може відбутись лише добровільно й за своїм волевиявленням, а саме усвідомлюючи поняття суспільної справедливості [8]. Однак до вказаного слід додати, що, якщо хоча б одна умова не виконана, особа не може вважатися викривачем. Повідомлення цієї особи будуть обов'язково розглянуті, але особа не набуває статусу викривача, вона є заявником.

Водночас на викривача покладаються певні права щодо своєї захищеності та анонімності, а також певні гарантії, тобто вона перебуває під захистом держави. Так згідно із чинним законодавством викривачам має надаватися: право на захист від незаконних звільнень, притягнення до дисциплінарної відповідальності, інших форм дискримінації; право на анонімність; право на відшкодування витрат, пов'язаних із повідомленням про корупцію. Викривачі отримують цей статус одразу після повідомлення про корупцію. З цього моменту викривач разом з членами родини перебуває під захистом держави.

На підставі вищезазначеного можна зробити висновок, що викривачем не можна вважати будь-якого заявника про корупцію або скаржника, який має певні незадоволення. На нашу думку, викривач – це особа, яка спостерігає за порушеннями, що мають місце в певній організації, має докази та бажає повідомити про зазначені порушення відповідні державні органи, претендуючи при цьому на отримання захисту своїх прав.

Отже, інститут викривачів корупції, який працює в багатьох країнах світу, було запроваджено в Україні ще в 2014 року, коли Верховна Рада ухвалила Закон України «Про запобігання корупції». У 2020 році після внесення змін до зазначеного Закону викривач отримав більше гарантій захисту та право претендувати на десять відсотків винагороди, якщо є відповідне судове рішення. Відзначимо, що не всі викривачі мають право на винагороду. Закон визначає її для викривача, який повідомив про корупційний злочин, грошовий розмір предмета якого або завдані державі збитки від якого у п'ять тисяч і більше разів перевищують розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на час вчинення злочину [8]. Розмір винагороди викривача становить десять відсотків від грошового розміру предмета корупційного злочину або розміру завданих державі збитків від злочину тільки після того, як суд ухвалив обвинувальний вирок. При цьому він не може перевищувати трьох тисяч мінімальних зарплат, тобто наразі це не більш ніж двадцять мільйонів гривень.

Восени 2023 року з'явився перший прецедент, а саме Вищий антикорупційний суд ухвалив компенсувати виплату винагороди «агентові НАБУ». У Національному агентстві з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) зазначене рішення назвали історичним, а члени антикорупційного комітету парламенту прогнозують, що сам інститут викривачів запрацює ефективніше, особливо після запуску Єдиного порталу повідомлень викривачів [9]. Практики вважають, що поява вищезазначеного судового рішення тільки через три роки пов'язана зі складністю чинних досудових і судових процесів. На нашу думку, це судове рішення підтверджує, що інститут викривачів в Україні дійсно діє. Звичайно не можна не враховувати того важливого факту, що зараз в Україні триває війна і, відповідно, є інші важливі потреби поряд із виплатами викривачам. Однак маємо наразі й інші позитивні прояви захисту викривачів, зокрема, їх трудових прав, а саме поновлення на роботі після фактів викриття тощо.

Враховуючи те, що Україна не зупиняється на досягнутому і прагне розвитку інституту викривання як механізму розбудови доброчесності в державі, базуючись на міжнародних стандартах та найкращих світових практиках, у червні 2021 року Верховна Рада ухвалила Закон «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо упорядкування окремих питань захисту викривачів» [10] з пропозиціями Президента України. Цей нормативно-правовий акт передбачає створення Єдиного порталу повідомлень викривачів. З цього приводу слушною є думка експертів проекту USAID «ВзаємоДія», які неодноразово звертали увагу на те, що органи державної влади та юридичні особи повільно долучаються до Єдиного порталу повідомлень викривачів. Також більшість українців не знають, як можуть стати викривачами і мати відповідне право на захист, що потребує підтримки та доопрацювання з боку держави. Слід також відзначити, що соціологічні опитування, які були проведені впродовж останніх двох років війни, свідчать про те, що кількість громадян, готових заявити про корупційні випадки зростає.

Отже, упродовж майже двох років НАЗК неодноразово анонсувало запуск і тільки на початку липня почало тестувати Єдиний портал повідомлень викривачів, який розробили за підтримки USAID «ВзаємоДія», а у жовтні 2023 року завершило підключення першої черги організацій. Вважаємо, що Єдиний портал повідомлень викривачів має стати єдиним місцем для тих, хто анонімно чи публічно захоче боротися з корупцією.

До вказаного слід додати, що подібні спеціальні інтернет-ресурси для викривачів корупції, у тому числі й анонімних, діють у багатьох розвинених країнах світу. Зокрема, у Великій Британії є державний портал GOV.UK Whistleblowing, що дозволяє анонімно повідомляти про корупцію. У свою чергу, у Канаді функціонує Integrity Regime Whistleblower Hotline, що надає можливість розповісти про корупційні дії в угодах з державними органами. У Німеччині вказані дії реалізуються через Whistleblower-Portal, де можна анонімно поінформувати про корупцію й інші незаконні дії у сфері публічних закупівель.

Після підключення першої черги організацій до Єдиного порталу повідомлень викривачів доступ до Порталу отримали усі спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції: НАЗК, Національне антикорупційне бюро, Національна поліція України, Офіс Генерального прокурора, Державне бюро розслідувань та Вища рада правосуддя. Органи прокуратури, НПУ, НАБУ, ДБР та НАЗК мають змогу забезпечити функціонування внутрішніх і регулярних каналів повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону. Наразі триває підключення інших органів державної влади. НАЗК на постійній основі надає консультативну та практичну допомогу та закликає всі органи, інституції та організації подавати документи для доєднання до Порталу. Вважаємо, що Портал, у першу чергу, надасть можливість компетентним органам відслідковувати загальну статистику кількості звернень.

Позитивним досягненням на Порталі є те, що система повідомлень про корупцію захищена від витоку персональних даних і розголошення інформації про викривачів. Це стало можливим завдяки генерації персонального коду та ідентифікатору для кожного викривача. У випадку, якщо третя сторона одержить цей ідентифікатор, то на сайті не побачить персональних даних заявника, а тільки стан розгляду повідомлення. Таким чином, Портал є тим цифровим ресурсом, що крім безпосередніх функцій запобігання корупції, виконує ще одну важливу функцію – сприяє формуванню культури викривання в українському суспільстві, результатом чого має стати суттєве зменшення рівня корупції та посилення відповідальності державного сектору.

Висновки. Враховуючи вищезазначене, можна зробити висновки про те, що боротьба з корупцією шляхом розвитку та підтримки інституту викривачів у майбутньому має великі перспективи в цілому в антикорупційній політиці України, що сприятиме подоланню корупційних проявів у нашій державі. Водночас у цьому напрямку потребує удосконалення питання щодо гарантій захисту для викривачів. Відповідно захист викривачів впродовж найближчих років має бути пріоритетом діяльності НАЗК та інших державних органів. Очевидно, що тільки у тісній співпраці державних інституцій та відповідальних громадян Українська незалежна держава зможе сформувати добросовісне суспільство, навіть у надзвичайно важких умовах війни.

Список використаних джерел:

1. Кобко Є.В. Проблеми та перспективи розвитку інституту викривачів корупції в Україні. URL: https://new.naiu.kiev.ua/wp-content/uploads/2021/12/antykorupc2_1.pdf#page=120 (дата звернення: 26.02.2024).
2. Maksym V. Korniienko, Iaroslav V. Petrunenko, Irina V. Yena, Kseniia O. Pankratova and Kristina A. Vozniakovska, Negative Effects of Corruption Offenses for the Country's Economy. *International Journal of Management*, 11 (5), 2020, pp. 1072–1083. URL: <http://www.iaeme.com/IJM/issues.asp?JType=IJM&VType=11&IType=5> (дата звернення 25.02.2024).
3. Naziru S., Zaleha O. Corruption Typology: A Review of Literature. *Chinese Business Review*. Feb. 2017. Vol. 16, № 2. P. 102–108.
4. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»: Закон України від 24.02.2022 року № 2102-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-IX#Text> (дата звернення 25.02.2024).
5. Татаренко Г.В., Мезеря О.А., Татаренко І.В. Реформа інституту викривачів корупції в Україні: довгоочікувані зміни чи імітація прогресу. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2020. № 1. С. 127–142.
6. Українці готові все частіше повідомляти про корупціонерів. URL: https://lb.ua/news/2023/12/04/587279_vikrivachi_koruptsii_yak_tse_pratsyuie.html (дата звернення 25.02.2024).
7. Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо викривачів корупції: Закон України від 17.10.2019 року № 198-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/198-20#Text> (дата звернення 25.02.2024).
8. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 року № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення 26.02.2024).
9. ВАКС вперше ухвалив виплату винагороди викривачу на суму понад 13 мільйонів гривень. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/nes-vaks-vynahoroda-vykryvachu/32619325.html> (дата звернення 26.02.2024).
10. Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо упорядкування окремих питань захисту викривачів: Закон України від 01.06.2021 року № 1502-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1502-20#Text> (дата звернення 26.02.2024).