

НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ КОМЕНТАР ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

ПРО ЗАХИСТ ВИКРИВАЧІВ КОРУПЦІЇ

Видання ініційоване Національним агентством з питань запобігання корупції та рекомендоване для використання в адміністративній і судовій практиці.

Видано в межах проєкту «Посилення спроможностей Національного агентства з питань запобігання корупції щодо захисту викривачів», який реалізується Міждисциплінарним науково-освітнім центром протидії корупції в Україні за фінансової підтримки Міжнародного фонду «Відродження». Матеріал відображає позицію авторів і не обов'язково збігається з позицією Міжнародного фонду «Відродження».

УДК Н34

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

Авторський колектив:

Андрій Білецький

Сергій Деркач

Олександр Калітенко

Олена Карпова

Василь Луцик

Оксана Нестеренко

Загальна редакція – Оксана Нестеренко

Редактор – Василь Луцик

Підписано до друку: 10.07.2021

Комп'ютерна верстка та друк: ТОВ РЕД ЗЕТ

Електронну версію розміщено на сайті ACREC:

<https://acrec.org.ua/wp-content/uploads/2021/11/comments.pdf>

ISBN 978-617-95052-7-0

ЗМІСТ

Перелік умовних скорочень.....	5
Вступ.....	7
Розділ перший	
Поняття викривача.....	13
Розділ другий	
Загальні положення щодо державного захисту викривачів.....	22
Розділ третій	
Механізми заохочення та формування культури повідомлення.....	49
Розділ четвертий	
Порядок повідомлення.....	57
Розділ п'ятий	
Захист трудових прав викривачів.....	70
Розділ шостий	
Гарантування анонімності та конфіденційності.....	88
Розділ сьомий	
Право на винагороду.....	94
Розділ восьмий	
Процесуальний статус викривача у судовому провадженні.....	100

ДОДАТКИ

Додаток 1. Перелік рішень національних судів у справах, які стосуються викривачів.....	117
Додаток 2. Перелік рішень Європейського суду з прав людини у справах, які стосуються викривачів.....	118
Додаток 3. Інфографіки Національного агентства з питань запобігання корупції щодо роботи з викривачами.....	120
Додаток 4. Перелік міжнародних стандартів у сфері захисту викривачів.....	121
Додаток 5. Пам'ятка щодо правового статусу, прав та гарантій захисту викривача.....	122
Додаток 6. Пам'ятка щодо порядку отримання викривачем безоплатної вторинної правової допомоги.....	125
Додаток 7. Пам'ятка щодо забезпечення безпеки у разі загрози життю, майну та житлу викривача.....	127
Додаток 8. Пам'ятка щодо каналів повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» в установі.....	129
Додаток 9. Пам'ятка щодо розгляду повідомлень про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції».....	131
Додаток 10. Пам'ятка викривачу про що та який орган повідомити.....	134

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

- ▶ Закон – Закон України «Про запобігання корупції»;
- ▶ КАС – Кодекс адміністративного судочинства України;
- ▶ КЗпП – Кодекс законів про працю України;
- ▶ КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення;
- ▶ КК – Кримінальний кодекс України;
- ▶ КПК – Кримінальний процесуальний кодекс України;
- ▶ КСЗІ – комплексна система захисту інформації;
- ▶ ЦК – Цивільний кодекс України;
- ▶ ЦПК – Цивільний процесуальний кодекс України;
- ▶ Національне агентство – Національне агентство з питань запобігання корупції;
- ▶ повідомлення – повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону;
- ▶ викривач – особа, яка працює на підприємстві, в організації, установі та виконує обов'язки або функції згідно з трудовим договором (контрактом) або проходить службу чи навчання, перебуває у взаємовідносинах з підприємством, організацією, установою під час здійснення професійної, господарської, громадської, наукової діяльності або бере участь у передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності;
- ▶ спеціально уповноважені суб'єкти – органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції;
- ▶ уповноважена особа – уповноважений підрозділ (уповноважена особа) з питань запобігання та виявлення корупції, утворений (визначений) відповідно до статті 13-1 Закону, або особа, відповідальна за реалізацію антикорупційної програми юридичної особи, зазначеної в частині 2 статті 62 Закону;

- ▶ установа – державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, юридична особа публічного права, юридична особа, зазначена в частині 2 статті 62 Закону.

ВСТУП

Культура поваги до викривачів як на рівні інституцій, так і загалом у суспільстві є центральним елементом у складній системі запобігання корупції. Сполучені Штати Америки стали першою країною, яка добре засвоїла урок про те, що встановлення контролю за рівнем корупції в державному управлінні починається із захисту викривачів. За словами професора Роберта Вона, автора книги «Успіхи та невдачі законів про викривачів», викриття, зроблені в період між 1966 і 1978 роками у США, зокрема викриття корупції в поліції Брукліну офіцером Серпіко¹, а також викриття зловживань на рівні керівництва США (справа «Документи Пентагону»², Вотергейтський скандал³), спричинили сильний резонанс у суспільстві, який змусив конгрес розпочати реформи у сфері державного управління й створити правовий механізм захисту викривачів. За десятиліття, що минули з моменту викриття, зробленого Деніелом Еллсбергом⁴, важливість захисту викривачів було визнано як на міжнародному рівні, так і в багатьох країнах світу. Найбільшою подією міжнародного рівня стало ухвалення у 2019 році Директиви Європейського Союзу «Про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу», в якій втілено найкращі практики та міжнародні стандарти, напрацьовані міжнародними неурядовими та урядовими організаціями, як-от Transparency International, Blue Print for Free Speech, OECD тощо. З-поміж основних найкращих міжнародних стандартів, які потребують втілення в законах, спрямованих на захист викривачів, можна назвати такі: 1) широка дефініція терміна «викривач», які особи підпадають під захист закону; 2) гарантування анонімності особам, які повідомляють про правопорушення в установі; 3) створення надійних каналів, через які вони можуть робити повідомлення; 4) гарантування захисту від репресій на робочому місці; 5) звільнення від юридичної відповідальності за розкриття інформації; 6) встановлення права повідомляти суспільно необхідну інформацію засобом масової інформації, неурядовим організаціям, у парламентські комітети чи комісії у разі термінової чи серйозної загрози суспільним інтересам, особистої

1 Справа Серпіко. <https://www.aclu.org/blog/free-speech/employee-speech-and-whistleblowers/never-run-when-youre-right-real-story-nypd>

2 Свобода преси. Рішення Верховного Суду США : Пер. з англ. / під ред. Морін Гарісон та Стіва Гілберта. – Київ : Оптима, 2004.

3 <https://www.history.com/topics/1970s/watergate>

4 <https://www.mtsu.edu/first-amendment/article/1435/daniel-ellsberg>

небезпеки, відсутності або неефективності каналів внутрішнього розкриття інформації; 7) встановлення соціальних гарантій у разі звільнення; 8) матеріальна винагорода; 9) створення незалежного органу, який перевірятиме звернення викривачів, а також проводитиме розслідування фактів переслідування викривачів у зв'язку з викриттями, які вони зробили.

Сьогодні гарантії захисту прав викривачів у різному обсязі імплементовано в правові системи 80 країн, з них понад 40 країн мають спеціальні закони для захисту викривачів. Існує дві основні моделі спеціальних законів про захист викривачів. Одна з них передбачає наявність окремих законів для різних галузей та сфер, наприклад приватної та публічної. Саме ця модель історично була сформована у США, де станом на сьогодні існує низка законів щодо захисту прав викривачів у різних сферах (The Whistleblower Protection Act 1989⁵, The Intelligence Community Whistleblower Protection Act of 1998⁶, The Sarbanes-Oxley Act of 2002⁷, The Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012⁸). Інша модель – це модель одного комплексного закону для захисту всіх викривачів (Велика Британія, Австралія, Японія, ПАР, Румунія). Тенденція останніх десятиліть – це втілення саме другої моделі законів про захист викривачів у країнах по всьому світу. Адже модель єдиного комплексного закону про викривачів відповідно до міжнародних стандартів вважається більш досконалою з огляду на те, що наявність такого закону допомагає уникнути прогалин та колізій, а отже забезпечити кращі правові гарантії для захисту прав викривачів.

В Україні конституційно-правовою основою для створення правових гарантій захисту викривачів є стаття 60 Конституції України, згідно з якою «ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази». Першими положеннями, спрямованими на захист прав викривачів, стали норми статті 11 Закону України «Про доступ до публічної інформації» та статті 29 Закону України «Про інформацію», які проголосили звільнення викривачів від юридичної відповідальності. Наступним кроком стало закріплення в статті 53 Закону України «Про запобігання корупції» загальних гарантій захисту ви-

5 <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-103/pdf/STATUTE-103-Pg16.pdf>

6 https://www.dodig.mil/Portals/48/Intelligence_Community_Whistleblower_Protection_Act_of_1998.pdf

7 <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-107publ204/pdf/PLAW-107publ204.pdf>

8 <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-112publ199/pdf/PLAW-112publ199.pdf>

кривачів, котрі повідомляли про корупційні правопорушення. Першою законодавчою ініціативою щодо забезпечення комплексного захисту прав викривачів став законопроект № 4038а «Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам» у 2016 році. Цей законопроект був втіленням моделі єдиного комплексного закону та відповідав усім міжнародним стандартам і кращим закордонним практикам, тож профільний комітет рекомендував його до ухвалення в першому читанні. Однак законопроект № 4038а так і не був проголосований протягом наступних трьох років. Наступною більш вдалою спробою створити правові гарантії захисту для викривачів став законопроект № 1010 «Про внесення змін до Закону України “Про запобігання корупції” щодо викривачів корупції». Цей законопроект частково втілював положення законопроекту № 4038а і був ухвалений. На початку 2020 року Закон України «Про внесення змін до Закону України “Про запобігання корупції” щодо викривачів корупції» набрав чинності. Він значно посилив мандат Національного агентства з питань запобігання корупції у сфері захисту викривачів корупції та зробив його ключовим органом державної влади щодо запровадження державної політики та реалізації інституційного механізму у сфері захисту викривачів корупції в Україні, а також встановив суттєві гарантії трудових прав викривачів корупції, серед яких, зокрема: приписи щодо поновлення викривача на робочому місці та захисту інших прав, здійснення Національним агентством представництва в суді інтересів викривача, надання безкоштовного адвоката, гарантія призупинення рішення про звільнення чи накладання іншого стягнення на викривача судом до вирішення справи по суті, грошова компенсація у розмірі шестимісячного або дворічного середнього заробітку. Втім, ухвалений закон має обмежену дію, він стосується лише викривачів, які розкрили інформацію про корупційні діяння, тоді як викривання є надійним інструментом для подолання в Україні не лише корупції, а й порушень прав людини правоохоронними органами, для забезпечення екологічної безпеки, відкритості влади, свободи висловлювання та загалом конституційного ладу України. Захисту потребують не лише особи, що викривають корупційні діяння. Отже, для посилення законодавчих гарантій захисту викривачів в Україні є необхідність ухвалення комплексного закону, який відповідатиме Директиві Європейського Союзу «Про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу».

Не менш складним є інституційне утвердження інституту викривачів в Україні. Незважаючи на те, що перше гучне викриття в Україні було зроблено ще у 2000 році (справа «Плівки Мельниченка»), а в останні вісім років викривання корупції в системі правосуддя та правоохоронних органах (наприклад, справа судді Лариси Гольник), як і в інших сферах, трапляються дедалі частіше, досі викривачі не були одним із пріоритетних напрямів реформ у державному управлінні.

Першим реальним кроком у розбудові державного механізму захисту викривачів корупції стало набрання чинності у 2020 році змінами до Закону України «Про запобігання корупції», які значно посилили мандат Національного агентства з питань запобігання корупції у сфері захисту викривачів корупції та зробили його ключовим органом державної влади щодо запровадження державної політики та реалізації інституційного механізму у сфері захисту викривачів корупції в Україні. Разом з тим системна робота Національного агентства з питань запобігання корупції виявила, що однією з основних причин порушень прав викривачів з боку керівників та роботодавців є низький рівень їхньої обізнаності щодо правових основ діяльності викривачів, їхніх прав та гарантій. Допомогти розв'язати цю проблему повинен цей науково-практичний коментар, покликаний роз'яснити зміст положень нового законодавства у сфері захисту викривачів та практичних проблем його правозастосування.

Метою цього видання є підвищення рівня обізнаності уповноважених осіб, а також інших посадових осіб – суб'єктів владних повноважень у сфері застосування законодавства про захист викривачів корупції та, відповідно, уніфікації правозастосовної діяльності в цій царині органами державної влади, місцевого самоврядування та іншими суб'єктами.

Основною цього науково-практичного коментаря є роз'яснення Національного агентства з питань запобігання корупції. Це видання складається з восьми розділів.

У першому розділі розкрито поняття та ознаки терміна «викривач», його співвідношення з поняттями «свідок», «заявник», «інформатор», «конфіденційне співробітництво», «потерпілий». Також надано відповіді на запитання: за яких умов уповноважена особа набуває статусу викривача, чи можуть адвокати та учасники інших професійних спілок бути викривачами?

Другий розділ містить загальні положення щодо державного захисту викривачів, зокрема інституційного механізму захисту викривачів: роль, функції та повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції, Національного антикорупційного бюро України та центрів вторинної правової допомоги, поліції, уповноважених осіб щодо захисту викривачів в інституційному механізмі захисту прав викривачів, а також щодо забезпечення безпеки викривача.

Третій розділ присвячено ключовому елементу інституту викривання – роз'яснення положень законодавства щодо формування та функціонування механізмів заохочення та формування культури повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень.

Не менш важливим аспектом інституту викривання є розуміння духу та букви закону щодо порядку повідомлення викривачами корупції, всі аспекти цього питання розкрито **у четвертому розділі**. Зокрема, надано роз'яснення норм законодавства щодо шляхів повідомлення, порядку розгляду повідомлень, щодо особливості повідомлення інформації з обмеженим доступом, а також механізмів заохочення та формування культури повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень.

У розділі п'ятому надано детальне тлумачення тонкощів гарантій законодавчого захисту трудових прав викривачів та встановлення фактів порушення роботодавцем трудових прав викривача та застосування до нього заходів негативного впливу.

У розділі шостому надано роз'яснення положень законодавства щодо гарантування викривачу анонімності та конфіденційності.

Розділ сьомий присвячено роз'ясненню міжнародних стандартів права на винагороду та процесуальних аспектів винагороди викривачу.

Останній, **восьмий розділ** містить тлумачення положень законодавства щодо процесуальних аспектів захисту прав викривача, зокрема правового статусу викривача в кримінальному процесі, у провадженні про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, цивільному та адміністративному процесам.

Це видання буде корисним для викривачів, працівників Національного агентства з питань запобігання корупції, Національного антикорупційного бюро України, Національної поліції, центрів безоплатної правової допомоги, спеціально уповноважених осіб, юристів, що представляють інтереси викривачів, спеціалістів у сфері антикорупційного комплаєнсу, експертів громадських організацій, керівників підприємств, установ, організацій.

РОЗДІЛ ПЕРШИЙ

ПОНЯТТЯ ВИКРИВАЧА

У цьому розділі надано визначення терміна «викривач». Проаналізовано ознаки поняття «викривач» та роз'яснено, чи можуть адвокати та учасники інших професійних спілок набувати правового статусу викривача. Прокоментовано співвідношення правових понять «викривач», «свідок», «заявник», «потерпілий». Розглянуто сукупність правових підстав та умов, за наявності яких уповноважена особа набуває статусу викривача.

Існує декілька теорій щодо походження терміна *whistleblower*, який українською мовою передають як «викривач». В англійській мові *blow the whistle* означає подати сигнал свистком⁹. Тож, за першою версією, термін походить від ототожнення викривача зі спортивним суддею, який під час футбольного матчу подає сигнал свистком, щоб зупинити певні дії на футбольному полі¹⁰. За аналогією *whistleblower* (викривач) – особа, що сповіщає про факти, які треба припинити¹¹. За іншою версією, термін походить від звички поліцейських свистіти, коли вони намагаються затримати злочинця, тобто поведінка осіб, які повідомляють про незаконну діяльність в установах, де вони працюють, певною мірою нагадує дії поліції під час припинення порушення¹². Варто звернути увагу, що термін *whistleblower* застосовується не лише в англійськомовних країнах, але й у Німеччині.

В українськомовних публікаціях до ухвалення Закону України «Про запобігання корупції» окрім терміна «викривач» також використовували слова «інформатор»¹³, «добросесний інформатор»¹⁴. Ці сло-

9 Нестеренко О. Правовий захист викривальників (whistleblowers): теоретичні аспекти та конституційна необхідність [Текст] / О. Нестеренко // Право України. – 2014. – № 12. – С. 106.

10 Див. Нестеренко О. Правовий захист викривальників (whistleblowers): теоретичні аспекти та конституційна необхідність [Текст] / О. Нестеренко // Право України. – 2014. – № 12; Roberta J. Whistleblowing: when it works – and why / J. Roberta. – Colorado : Lynne Rinner Publishers, 2002. – P. 171.

11 Там само.

12 Hoffman W. M., McNulty R. E. A Business Ethics Theory of Whistleblowing: Responding to the \$ 1 Trillion Question // Whistleblowing: in defense of proper action / ed. by Marek Arszuowicz and Wojciech W. Gasparski. – New Brunswick (U.S.A.) : Translation Publishers, 2011. – P. 45–61.

13 Кухарук А. Державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції // Юридичний журнал: аналітичні матеріали. Коментарі. Судова практика. – 2011. – № 2. – С. 105.

14 Ставлення до добросесних інформаторів (whistleblowers) [Електронний ресурс] / Інститут прикладних гуманітарних досліджень. – Режим доступу: http://www.iah.com.ua/files/works_docs/120.pdf

ва є цілком слушними для українського перекладу цього терміна. Зокрема, доволі часто до ухвалення Закону України «Про запобігання корупції», в якому вперше введено поняття «викривач», термін *whistleblower* перекладали як «інформатор», що автоматично породжувало у свідомості людей негативні асоціації, пов'язані з тоталітарним минулим нашої країни¹⁵, а саме з особами, котрі доносили в Комітет державної безпеки на колег, друзів та знайомих за нелояльність до комуністичного режиму¹⁶. Хоча ці два поняття за своєю правовою природою є різними. Викривачі (*whistleblower*) були й за радянських часів. На відміну від інформаторів вони повідомляли про зловживання представників радянської влади, які використовували надані їм повноваження для власного збагачення¹⁷.

Саме тому обрання українським законодавцем коректної форми перекладу терміна *whistleblower* українською під час запровадження правового інституту в Україні є важливим для запобігання негативно-му сприйняттю цього терміна у суспільстві, адже використання терміна «викривач» (а не «добросчесний інформатор») допомагає уникнути будь-яких негативних асоціацій, пов'язаних із вживанням терміна «інформатор». І процедура *whistleblowing* (розкриття інформації) є зовсім іншим за своєю природою соціально-правовим феноменом, ніж діяльність «інформаторів», вона полягає в діях, спрямованих на розкриття інформації про неправомірну діяльність в органах влади. Викривачі заслуговують на позитивну оцінку з боку суспільства, оскільки, розкриваючи інформацію, викривачі мають на меті відвернути або зупинити дії, що можуть завдати серйозної шкоди конституційному ладу, правам та свободам особи.

15 Ставлення до добросчесних інформаторів (whistleblowers) [Електронний ресурс] / Інститут прикладних гуманітарних досліджень. – Режим доступу: http://www.iah.com.ua/files/works_docs/120.pdf

16 Там само.

17 Див. Lampert N. Whistleblowing in the Soviet Union. Complaints and Abuses under State Socialism / Nicholas Lampert. – Palgrave Macmillan UK, 1985.

Абзац 20 частини 1 статті 1 Закону України «Про запобігання корупції»

Викривач – 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.

Отже, особа вважається викривачем за наявності таких умов:

1. це фізична особа (громадянин України, іноземець, особа без громадянства) незалежно від віку; наявне внутрішнє переконання, що інформація є достовірною, – впевненість особи, що інформація, яку вона повідомляє, може свідчити про факти вчинення корупційного правопорушення, яка впливає із її життєвого досвіду, віку, професійного досвіду та інших обставин;
2. володіє інформацією – будь-якими відомостями та/або даними, які відомі особі, про можливі факти корупційних правопорушень;
3. інформація є достовірною, тобто за її допомогою можна встановити реальну наявність фактичних даних про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції»;

Звертаємо увагу:

Фактичні дані у повідомленні викривача мають складатися з інформації про конкретні факти порушення встановлених Законом вимог, заборон та обмежень, яке вчинене особою, зазначеною у частині 1 статті 3 Закону. Зокрема, це відомості про обставини правопорушення, місце і час його вчинення, особу, яка вчинила правопорушення, тощо.

Отже, повідомлення про можливі факти корупційних правопорушень – це здійснення інформування про фактичні дані, що підтверджують можливе вчинення корупційного правопорушення та які можуть бути перевірені.

4. інформація стала відома викривачу у зв'язку з його трудовою, професійною, господарською, громадською, науковою діяльністю, проходженням служби чи навчання, участю у передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності, проходження служби чи навчання.

Трудова діяльність – діяльність найманого працівника, фізичної особи, яка забезпечує себе роботою самостійно, зокрема надає послуги чи виконує роботи на підставі цивільно-правових договорів.

Професійна діяльність – участь фізичної особи у літературній, артистичній, художній, освітній або викладацькій діяльності, діяльність лікарів, приватних нотаріусів, приватних виконавців, адвокатів, арбітражних керуючих (розпорядників майна, керуючих санацією, ліквідаторів), аудиторів, бухгалтерів, оцінщиків, інженерів чи архітекторів, особи, зайнятої релігійною (місіонерською) діяльністю, іншою подібною діяльністю за умови, що така особа не є працівником або фізичною особою – підприємцем та використовує найману працю не більш як чотирьох фізичних осіб (абзац 2 підпункту 14.1.226 пункту 14.1 статті 14 Податкового кодексу України).

Отже, адвокати та учасники інших професійних спілок набувають правового статусу викривача у випадках, коли вони повідомили інформацію, яка стала їм відома саме у зв'язку зі здійсненням їхньої професійної діяльності.

Господарська діяльність – діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність (стаття 3 Господарського кодексу України).

Громадська діяльність – діяльність інститутів громадянського суспільства, їх посадових осіб, членів, представників і волонтерів щодо участі у формуванні і реалізації державної (місцевої) політики, реалізації статутних цілей та напрямів діяльності відповідних інститутів, пов'язана з їх офіційними відносинами з органами державної влади, місцевого самоврядування, зокрема членство у громадських радах, поліцейських комісіях тощо.

Наукова діяльність – інтелектуальна творча діяльність, спрямована на одержання нових знань та (або) пошук шляхів їх застосування, основними видами якої є фундаментальні та прикладні наукові дослідження (пункт 12 частини 1 статті 1 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність»).

Проходження служби – діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

Навчання – цілеспрямована діяльність учасників педагогічного процесу в системі освіти і професійного зростання, спрямована на максимальне засвоєння та усвідомлення навчального матеріалу і подальшого застосування здобутих знань, умінь та навичок на практиці.

Також викривачем буде вважатися особа, якій стала відома інформація під час участі у передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності, зокрема стажування, участь у конкурсі на зайняття посади/прийняття/відбір на роботу/службу, обрання до членів громадської ради, вступ до навчального закладу тощо.

Особливості визначення викривача та його статусу в кримінальному провадженні

- Відповідно до пункту 162 частини 1 статті 3 КПК викривач – це фізична особа, яка за наявності переконання, що інформація є достовірною, звернулася із заявою або повідомленням про корупційне кримінальне правопорушення до органу досудового розслідування.
- За своїм процесуальним статусом викривач є заявником (пункт 25 частини 1 статті 3 КПК) із ширшим колом процесуальних прав.

Згідно з частиною 1 статті 60 КПК заявником є фізична або юридична особа, яка звернулася із заявою або повідомленням про кримінальне правопорушення до органу державної влади, уповноваженого розпочати досудове розслідування, і не є потерпілим.

Статус заявника для викривача не є постійним, він може трансформуватися з часом. Зокрема, в законі прямо вказано, що заявником є особа, яка не є потерпілим, тобто не зазнала моральної, фізичної або майнової шкоди. Крім того, фактично викривач може заявити про злочин, де взагалі відсутні фізичні чи юридичні особи як потерпілі, а шкоду заподіяно суспільним або державним інтересам.

Заявник про злочин – це учасник правовідносин, який має тимчасовий характер: у будь-якому разі особа, яка заявила про злочин, стане або свідком, або потерпілим.

Враховуючи важливість інформації, якою володіє викривач, його завжди допитуватимуть як свідка з метою з'ясування обставин, що підлягають доказуванню під час кримінального провадження.

Крім того, якщо викривачу кримінальним правопорушенням завдано моральної, фізичної або майнової шкоди, він може подати заяву про визнання його потерпілим у кримінальному провадженні. Зокрема, останні зміни в Кримінальний процесуальний кодекс прямо передбачили різновид потерпілого, який, повідомляючи про корупційне правопорушення, буде викривачем. Згідно з частиною 1 статті 120 Закону України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки», адміністратор за випуском облігацій має право від свого імені й ви-

ключно в інтересах власників облігацій виступати потерпілим у кримінальних провадженнях.

Важливим практичним питанням є можливість залучення викривача як конфідента і розмежування статусу конфідента і викривача.

Згідно з частиною 1 статті 275 КПК під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій слідчий має право використовувати інформацію, отриману внаслідок конфіденційного співробітництва з іншими особами, або залучати цих осіб до проведення негласних слідчих (розшукових) дій у передбачених кодексом випадках.

Використання конфіденційного співробітництва в кримінальному провадженні можливо також у двох формах: 1) використання інформації, отриманої під час такого співробітництва; 2) залучення осіб, які співпрацюють на засадах конфіденційності, до проведення таких НСРД, передбачених КПК, як контрольована й оперативна закупка (стаття 271); виконання спеціального завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації (стаття 272); створення й використання спеціально утворених підприємств, установ, організацій (стаття 273); обстеження публічно недоступних місць житла чи іншого володіння особи (стаття 267); негласне отримання зразків, необхідних для порівняльного дослідження (стаття 274).

Однак, з огляду на сутність викривання, найдоцільніше використовувати саме інформацію, отриману від викривача під час конфіденційного співробітництва. Використання такої інформації можливе як під час здійснення оперативно-розшукових заходів, так і в процесі негласних слідчих (розшукових) дій. Доволі часто саме інформація від викривача є підставою початку кримінального провадження, а викривач у подальшому може як конфідент залучатися до проведення НСРД.

Водночас згідно з частиною 2 статті 275 КПК заборонено залучати до конфіденційного співробітництва під час проведення негласних слідчих дій адвокатів, нотаріусів, медичних працівників, священнослужителів, журналістів, якщо таке співробітництво буде пов'язане з розкриттям конфіденційної інформації професійного характеру. У зв'язку з цим, якщо хтось із вказаних суб'єктів залучається до конфі-

денційного співробітництва, він не повинен розголошувати слідчому, прокурору, іншим учасникам кримінального провадження інформацію, отриману від довірителя, за винятком отримання від останнього письмової згоди на її розголошення. Наприклад, адвокат може бути викривачем, якщо в процесі надання правової допомоги клієнту він отримав від учасників кримінального провадження або інших осіб пропозицію надати неправомірну вигоду або виявив у їхніх діях ознаки корупційного кримінального правопорушення.

УМОВИ НАБУТТЯ УПОВНОВАЖЕНОЮ ОСОБОЮ СТАТУСУ ВИКРИВАЧА

Тлумачення положень Закону дає змогу зробити висновок, що уповноважена особа не здійснює повідомлення про корупційне правопорушення в розумінні частини 6 статті 53 Закону та, відповідно, не є викривачем у разі інформування Національного агентства або іншого спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції про факти порушення законодавства у сфері запобігання і протидії корупції, оскільки відповідні повідомлення є формою реалізації повноважень уповноваженою особою в межах здійснення завдань, передбачених частиною 6 статті 13-1 Закону. На відміну від викривача, виявлення корупційних правопорушень і повідомлення про їх вчинення є безпосередньою функцією уповноваженої особи, а отже, відповідні повідомлення регулюються та здійснюються на виконання повноважень, передбачених Законом та Типовим положенням. Водночас тлумачення міжнародних стандартів, зокрема Директиви Європейського Союзу «Про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу», та системне тлумачення Закону України «Про запобігання корупції» дає змогу стверджувати, що уповноважена особа може набувати статусу викривача корупції у разі її звернення до спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції щодо переслідування, якого вона зазнає через виконання нею завдань, передбачених частиною 6 статті 13-1 Закону. Інакше кажучи, метою повідомлення уповноваженої особи є отримання захисту через переслідування за інформування, пов'язане з виконанням завдань, передбачених частиною 6 статті 13-1 Закону. Наприклад, повідомлення уповноваженої особи до Національного агентства про те, що наслідком інформування уповноваженою особою керівника

підприємства про необхідність врегулювання конфлікту інтересів стала відмова, а також погроза на адресу уповноваженої особи. А саме: керівник підприємства зазначив, що дочка уповноваженої особи навчається в університеті, ректором якого є дружина керівника, і якщо уповноважена особа і далі заважатиме йому, дочка може не захистити диплом. У цьому разі уповноважена особа набуває гарантії захисту прав викривачів, передбачених статтями 53 – 53-6 Закону. Проте варто звернути увагу, що уповноважена особа не має права на винагороду викривачу (стаття 53-7 Закону).

РОЗДІЛ ДРУГИЙ

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ ЩОДО ДЕРЖАВНОГО ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ

Цей розділ присвячено роз'ясненню загальних положень щодо державного захисту викривачів, зокрема інституційному механізму захисту викривачів, ролі, функціям та повноваженням Національного агентства з питань запобігання корупції, Національного антикорупційного бюро України та центрів безоплатної правової допомоги, поліції, уповноважених осіб щодо захисту викривачів, а також питанню забезпечення безпеки викривача. Крім того, роз'яснено положення статті 53-6 Закону щодо забезпечення права на отримання інформації викривачем у зв'язку зі зробленим повідомленням.

Практика імплементації гарантій захисту прав викривачів у світі за останні 20 років свідчить, що саме від ефективності функціонування інституційної інфраструктури захисту прав викривачів залежить рівень викривання корупції в країні. У правових системах різних країн існують різні механізми державного захисту викривачів. Наприклад, у Сербії з метою гарантування надійного захисту прав викривачів у суді законодавство передбачає, що справи викривачів можуть розглядати лише судді, які пройшли спеціальне навчання щодо сутності викривання та захисту викривачів і мають сертифікат про його успішне завершення. Безумовно, ця практика підвищує захист викривачів у суді й може слугувати прикладом для її започаткування в Україні. Водночас останні дослідження свідчать, що ключовим елементом механізму захисту прав викривачів є наявність спеціально уповноважених органів, що мають широкі, квазісудові повноваження щодо поновлення трудових прав викривачів. Зокрема, викривачі є більш захищеними саме в країнах, у яких діють спеціально уповноважені органи, серед них США (The United States Office of Special Counsel¹⁸),

18 <https://osc.gov>

Боснія і Герцеговина (The Agency for the Prevention of Corruption and the Coordination of the Fight Against Corruption¹⁹), Канада (The Office of the Public Sector Integrity Commissioner of Canada²⁰). Саме таку модель було запроваджено в Україні, надавши Законом «Про запобігання корупції» відповідний мандат щодо захисту викривачів Національному агентству з питань запобігання корупції.

НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

Національне агентство з питань запобігання корупції відіграє ключову роль в інституційному механізмі захисту прав викривачів корупції, оскільки є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику в цій сфері. Основними повноваженнями Національного агентства у сфері захисту викривачів є:

1. формування та реалізація антикорупційної політики, розроблення проєктів нормативно-правових актів з цих питань щодо захисту викривачів;
2. адміністрування Єдиного порталу повідомлень викривачів;
3. отримання та розгляд повідомлень, здійснення співпраці з викривачами;
4. забезпечення правового та іншого захисту викривачів;
5. проведення перевірок дотримання законодавства з питань захисту викривачів;
6. внесення приписів з вимогою про усунення порушень трудових (звільнення, переведення, атестація, зміна умов праці, відмова у призначенні на вищу посаду, зменшення заробітної плати тощо) та інших прав викривачів і притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні їхніх прав;
7. організація підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації з питань захисту викривачів.

¹⁹ apik.ba

²⁰ <https://www.psic-ispc.gc.ca/en>

Розглянемо докладніше кожне з повноважень. Зокрема, Законом передбачено, що органом, уповноваженим на формування та реалізацію антикорупційної політики в державі, є Національне агентство. Це повноваження передбачає передусім формування і реалізацію загальнонаціональної антикорупційної політики, частиною якої є захист викривачів корупції. Варто звернути увагу, що Національне агентство є лише одним з ініціаторів та виконавців завдань з формування і реалізації такої політики, зокрема розроблення проєкту Антикорупційної стратегії, яка приймається Верховною Радою України, а план її реалізації затверджує Кабінет Міністрів України. А саме: у проєкті Зasad державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційній стратегії) на 2020–2024 роки визначено такі ключові проблеми у сфері захисту викривачів:

- ▶ відсутність поваги до викривачів корупції у суспільстві, а також відсутність у осіб, які хочуть повідомити про корупцію, необхідних знань щодо правових гарантій захисту їхніх порушених прав;
- ▶ відсутність необхідних знань для належного повідомлення про випадки корупції, суб'єктів, уповноважених їх розглядати, а також механізму ефективного розгляду таких повідомлень;
- ▶ захист викривачів не здійснюється належним чином через недостатню інституційну спроможність уповноважених на це органів та недоліки в законодавчому регулюванні.

Також у вказаному проєкті передбачено можливі шляхи розв'язання цих проблем.

Наступним повноваженням Національного агентства з питань запобігання корупції є організація підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації з питань захисту викривачів. З цією метою Національне агентство працює над створенням відповідних навчальних онлайн-та офлайн-програм. Наприклад, спільно зі студією онлайн-освіти EdEra запущено безкоштовний онлайн-курс «Впливай – викривай!»²¹ та спільно з Міністерством цифрової трансформації України знято освітній серіал «Викривач у законі»²². Крім того, Національне агентство систематично проводить тренінги для уповноважених осіб

²¹ <https://study.ed-era.com/uk/courses/course/#!1427>

²² osvita.diaa.gov.ua/courses/vikrivac-u-zakoni

щодо роботи з викривачами, а також готує методичні матеріали як для викривачів, так і для уповноважених осіб.

Центральним повноваженням Національного агентства у сфері захисту викривачів є опрацювання, розгляд та реагування на повідомлення від викривачів про порушення їхніх прав. Крім того, оскільки у викривачів корупції неодмінно виникатимуть ті чи інші запитання (як отримати статус викривача, які гарантії захисту існують у цивільному/адміністративному/кримінальному провадженнях, які гарантії трудових прав є у викривача тощо), важливою частиною роботи з викривачами є надання на них відповідей (роз'яснень) з боку Національного агентства. З огляду на це Законом передбачено, що Національне агентство надає роз'яснення, методичну та консультаційну допомогу з питань застосування актів законодавства, зокрема щодо захисту викривачів. Наприклад, Національне агентство вже видало низку роз'яснень щодо правового статусу викривача, щодо надання викривачам безоплатної вторинної правової допомоги, щодо правового статусу викривача в кримінальному провадженні тощо.

З метою ефективної роботи у сфері захисту викривачів Національне агентство відповідно до статті 12 Закону має право:

1. одержувати в установленому законом порядку за письмовими запитами від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання незалежно від форми власності та їх посадових осіб, громадян та їх об'єднань інформацію, у тому числі з обмеженим доступом;
2. приймати з питань, що належать до його компетенції, обов'язкові для виконання нормативно-правові акти;
3. отримувати заяви фізичних та юридичних осіб про порушення вимог Закону, проводити за власною ініціативою перевірку можливих фактів порушення вимог Закону;
4. проводити перевірки організації роботи із запобігання і виявлення корупції в державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, юридичних особах публічного права та юридичних особах, зазначених у частині 2 статті 62 Закону, зокрема щодо підготовки та вико-

нання антикорупційних програм, створення та функціонування внутрішніх і регулярних каналів повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону, захисту викривачів;

5. вносити приписи про порушення вимог законодавства щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інших вимог та обмежень, передбачених цим Законом, захисту викривачів;
6. отримувати від осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняних до них осіб, працівників юридичних осіб публічного права та юридичних осіб, зазначених у частині 2 статті 62 Закону, письмові пояснення з приводу обставин, що можуть свідчити про порушення вимог цього Закону щодо захисту викривачів;
7. складати протоколи про адміністративні правопорушення, віднесені законом до компетенції Національного агентства, застосовувати передбачені законом заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (в частині захисту викривачів).

Право Національного агентства як превентивного органу запитувати і одержувати від суб'єктів владних повноважень, суб'єктів господарювання незалежно від форми власності та їх посадових осіб, громадян та їх об'єднань інформацію щодо захисту викривачів корупції кореспондується з обов'язком вказаних суб'єктів надавати таку інформацію (частина 8 статті 12 Закону), а також встановленням адміністративної відповідальності за ненадання Національному агентству інформації, документів, а також порушення встановлених законодавством строків їх надання, надання завідомо недостовірної інформації або не в повному обсязі (стаття 188-46 КУпАП).

Одним з основних методів виявлення порушень антикорупційного законодавства, у тому числі прав викривачів, є проведення перевірок організації роботи із запобігання і виявлення корупції в державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, юридичних особах публічного права та юридичних особах, зазначених у частині 2 статті 62 Закону, обов'язко-

вим елементом яких є дотримання прав викривачів, створення умов для повідомлення про корупцію тощо. Такі перевірки здійснюються відповідно до Порядку проведення перевірок організації роботи із запобігання і виявлення корупції, який затверджено Наказом Національного агентства з питань запобігання корупції від 18 січня 2021 року № 11/21. Зокрема, Національне агентство може перевіряти: створення та функціонування внутрішніх і регулярних каналів повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону; інформацію про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону; вжиття передбачених Законом заходів у разі виявлення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення чи одержання повідомлення про вчинення такого правопорушення працівниками відповідної установи, організації; наявність та ефективність системи захисту викривачів. Строк проведення перевірки не може перевищувати 30 робочих днів. У разі виникнення під час проведення перевірки потреби в дослідженні додаткових матеріалів, без аналізу яких неможливо зробити висновки, або в отриманні пояснень строк проведення перевірки за обґрунтованою письмовою пропозицією уповноваженої особи, яка проводить перевірку, а у разі проведення перевірки комісією – голови комісії, може бути продовжено особою, яка видала направлення на перевірку, до 45 робочих днів.

Крім перевірок роботи із запобігання і виявлення корупції, Національне агентство відповідно до пункту 13 частини 1 статті 11 Закону має право проводити окремі перевірки дотримання законодавства з питань захисту викривачів за власною ініціативою або зверненнями викривачів.

Порівняно новим інструментом діяльності Національного агентства у сфері захисту викривачів є приписи для відновлення порушених прав викривачів, які є обов'язковими до виконання. Порядок внесення приписів Національним агентством затверджено рішенням від 15 січня 2021 року № 8/21. У разі невиконання законного припису Національного агентства передбачено адміністративну відповідальність (стаття 188-56 КУпАП).

Однією з форм перевірки питань, які виникли під час реалізації Національним агентством наданих повноважень, наприклад, щодо з'ясу-

вання обставин вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, **є отримання пояснень**. Пояснення можуть відбиратись також під час безпосереднього здійснення перевірок уповноваженими особами Національного агентства; надаватись по суті вчиненого адміністративного правопорушення в процесі притягнення до відповідальності тощо.

Окремо у статті 53 Закону передбачено повноваження Національного агентства у разі звернення викривачів:

1. Національне агентство з питань запобігання корупції здійснює представництво в суді інтересів викривача у випадках, якщо викривач неспроможний самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження, а представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси викривача, не здійснюють або неналежним чином здійснюють його захист;
2. має право бути присутнім на засіданнях судів усіх інстанцій, у тому числі на закритих судових засіданнях, за умови згоди викривача, в інтересах якого судовий розгляд оголошено закритим;
3. має право звертатися до суду з позовом (заявою) про захист прав і свобод викривачів, брати участь у судовому розгляді справ, провадження в яких відкрито за його позовами (заявами, клопотаннями (поданнями));
4. має право вступати у справи, провадження в яких відкрито за позовами (заявами, клопотаннями (поданнями) викривачів, на будь-якій стадії їх судового розгляду;
5. має право ініціювати незалежно від участі Національного агентства у судовому провадженні перегляд судових рішень у порядку, встановленому законом.

Детальний опис усіх вказаних повноважень буде здійснено в наступних розділах цього Коментаря.

Крім Національного агентства, відповідно до статті 53 Закону повноваженнями, які спрямовані на державний захист викривачів корупції,

наділені Національне антикорупційне бюро України, Національна поліція, органи прокуратури, суб'єкти надання безоплатної правової допомоги, державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, юридичні особи публічного права та юридичні особи, уповноважені підрозділи (уповноважені особи) з питань запобігання та виявлення корупції. Кожен із перелічених органів має окремий перелік повноважень щодо захисту викривачів корупції, тому пропонуємо розглянути їх окремо.

НАЦІОНАЛЬНЕ АНТИКОРУПЦІЙНЕ БЮРО УКРАЇНИ

Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ) є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Головним завданням органу є прийняття заяв та повідомлень щодо вчинених корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, та їх розслідування. Отже, основними напрямками співпраці між НАБУ і викривачами є прийняття повідомлень про можливі факти вчинення корупційних правопорушень, які належать до підслідності органу, та вжиття заходів забезпечення безпеки до викривачів.

У частині 5 статті 216 Кримінального процесуального кодексу України зазначено, що детективи НАБУ здійснюють досудове розслідування кримінальних правопорушень, передбачених статтями 191, 206-2, 209, 210, 211, 354 (стосовно працівників юридичних осіб публічного права), 364, 366-2, 366-3, 368, 368-5, 369, 369-2, 410 Кримінального кодексу України, якщо наявна хоча б одна з таких умов:

1) кримінальне правопорушення вчинено:

- Президентом України, повноваження якого припинено, народним депутатом України, Прем'єр-міністром України, членом Кабінету Міністрів України, першим заступником та заступником міністра, членом Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Антимонопольного комітету України, Головою

Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Головою Фонду державного майна України, його першим заступником та заступником, членом Центральної виборчої комісії, Головою Національного банку України, його першим заступником та заступником, Головою Національного агентства з питань запобігання корупції, його заступником, членом Ради Національного банку України, Секретарем Ради національної безпеки і оборони України, його першим заступником та заступником, Постійним Представником Президента України в Автономній Республіці Крим, його першим заступником та заступником, радником або помічником Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України; державним службовцем, посада якого належить до категорії «А»;

- суддею (крім суддів Вищого антикорупційного суду), суддею Конституційного Суду України, присяжним (під час виконання ним обов'язків у суді), Головою, заступником Голови, членом, інспектором Вищої ради правосуддя, Головою, заступником Голови, членом, інспектором Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;
- депутатом Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатом обласної ради, міської ради міст Києва та Севастополя, посадовою особою місцевого самоврядування, посаду якої віднесено до першої та другої категорій посад;
- прокурорами органів прокуратури, зазначеними у пунктах 1-4, 5-11 частини першої статті 15 Закону України «Про прокуратуру»;
- особою вищого начальницького складу державної кримінально-виконавчої служби, органів та підрозділів цивільного захисту, вищого складу Національної поліції, посадовою особою митної служби, якій присвоєно спеціальне звання державного радника митної служби III рангу і вище, посадовою особою органів державної податкової служби, якій присвоєно спеціальне звання державного радника податкової служби III рангу і вище;

- військовослужбовцем вищого офіцерського складу Збройних Сил України, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України, Державної спеціальної служби транспорту, Національної гвардії України та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України;
- керівником суб'єкта великого підприємництва, у статутному капіталі якого частка державної або комунальної власності перевищує 50 відсотків;

2) розмір предмета кримінального правопорушення або завданої ним шкоди в п'ятсот і більше разів перевищує розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на час вчинення кримінального правопорушення (якщо кримінальне правопорушення вчинено службовою особою державного органу, правоохоронного органу, військового формування, органу місцевого самоврядування, суб'єкта господарювання, у статутному капіталі якого частка державної або комунальної власності перевищує 50 відсотків);

3) кримінальне правопорушення, передбачене статтею 369, частиною 1 статті 369-2 Кримінального кодексу України, вчинено щодо службової особи, визначеної у частині 4 статті 18 Кримінального кодексу України або у пункті 1 цієї частини.

Інші аспекти взаємодії між НАБУ та викривачами докладно буде розглянуто в наступних розділах цього Коментаря.

ОРГАНИ ПРОКУРАТУРИ ЯК ОДИН ЗІ СПЕЦІАЛЬНО УПОВНОВАЖЕНИХ СУБ'ЄКТІВ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Прокуратура України становить єдину систему, яка здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

Безпосередніми функціями органів прокуратури є:

1. підтримання публічного обвинувачення в суді;
2. організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку;
3. представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

Ключовою серед цих функцій є здійснення процесуального керівництва досудовим розслідуванням кримінальних (корупційних) правопорушень, у процесі якого прокурори співпрацюють з викривачами, можуть отримувати заяви від викривачів та вносити відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань.

Також, підтримуючи публічне обвинувачення, прокурор доводить вину корупціонера та просить суд про виплату винагороди викривачу за наявності для цього підстав.

Інші аспекти взаємодії між органами прокуратури та викривачами буде розглянуто в наступних розділах цього Коментаря.

НАЦІОНАЛЬНА ПОЛІЦІЯ ЯК ОДИН ЗІ СПЕЦІАЛЬНО УПОВНОВАЖЕНИХ СУБ'ЄКТІВ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Національна поліція України – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

У сфері запобігання і протидії корупції Національна поліція займається адміністративними правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, які не віднесені до сфери діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції (статті 172-4–172-9 КУпАП, вчинені службовими особами, які не посідають відповідального та особливо відповідального становища), кримінальними корупційними правопорушеннями, які не віднесені до підслідності НАБУ, Державного бюро розслідувань.

Отже, Національна поліція забезпечує взаємодію з викривачами корупції під час розгляду справ про адміністративне правопорушення (приймання заяв і повідомлень, надання правового статусу викривача, забезпечення прав і гарантій викривача), досудового розслідування кримінальних корупційних правопорушень (приймання заяв і повідомлень, надання правового статусу викривача, забезпечення прав і гарантій викривача), а також застосування заходів безпеки до викривача.

Важливим аспектом діяльності Національної поліції є те, що до її підслідності віднесено розслідування кримінальних правопорушень про незаконне звільнення викривача з посади (стаття 172 КК). Забезпечення швидкого та ефективного розслідування цієї категорії справ буде виконувати превентивну функцію щодо обмеження випадків незаконного звільнення викривачів з боку несумлінних керівників чи роботодавців.

Інші аспекти взаємодії між Національною поліцією та викривачами буде розглянуто в наступних розділах цього Коментаря.

ДЕРЖАВНЕ БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ

Державне бюро розслідувань (далі – ДБР) є державним правоохоронним органом, на який покладаються завдання щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до його компетенції. Хоча в розумінні Закону ДБР не є спеціально уповноваженим суб'єктом у сфері протидії корупції, однак до його компетенції входить розслідування кримінальних корупційних правопорушень, а отже співпраця з викривачами під час досудового розслідування.

Слідчі ДБР здійснюють досудове розслідування кримінальних правопорушень:

1. вчинених Президентом України, повноваження якого припинено, Прем'єр-міністром України, членом Кабінету Міністрів України, першим заступником та заступником міністра, членом Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Антимонопольного комітету України, Головою Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Головою Фонду державного майна України, його першим заступником та заступником, членом Центральної виборчої комісії, народним депутатом України, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, Директором Національного антикорупційного бюро України, Генеральним прокурором, його першим заступником та заступником, Головою Національного банку України, його першим заступником та заступником, Головою Національного агентства з питань запобігання корупції, його заступником, Секретарем Ради національної безпеки і оборони України, його першим заступником та заступником, Постійним Представником Президента України в Автономній Республіці Крим, його першим заступником та заступником, радником або помічником Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України, суддею, працівником правоохоронного органу, особою, посада якої належить до категорії «А», крім випадків, коли досудове розслідування цих кримінальних правопорушень віднесено до підслідності Національного антикорупційного бюро України;

2. вчинених службовими особами Національного антикорупційного бюро України, заступником Генерального прокурора – керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури або іншими прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, крім випадків, коли досудове розслідування цих кримінальних правопорушень віднесено до підслідності детективів підрозділу внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України;
3. проти встановленого порядку несення військової служби (військові кримінальні правопорушення), крім кримінальних правопорушень, передбачених статтею 422 Кримінального кодексу України.

Отже, ДБР також уповноважене здійснювати приймання заяв і повідомлень про вчинене кримінальне правопорушення, надання правового статусу викривача, забезпечення прав і гарантій викривача під час здійснення досудового розслідування кримінальних корупційних правопорушень. Докладніше аспекти взаємодії ДБР з викривачами корупції буде розглянуто в наступних розділах цього Коментаря.

Державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, юридичні особи публічного права та юридичні особи, зазначені в частині 2 статті 62 Закону

Вказані органи та юридичні особи повинні забезпечити формування належних умов для викривання корупції та захисту викривачів. Зокрема, відповідно до вимог частини 4 статті 53-1 Закону на них покладається обов'язок:

- ▶ впровадити механізми заохочення та формування культури повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону;
- ▶ надавати працівникам та особам, які проходять у них службу або навчання чи виконують певну роботу, методичну допомогу та консультації щодо здійснення повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону;

- ▶ організувати та забезпечити розгляд повідомлень про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону;
- ▶ забезпечити функціонування внутрішніх та регулярних каналів для повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону.

Отримавши повідомлення від викривача, посадові чи службові особи вказаних суб'єктів мають не тільки здійснити належну перевірку вказаних фактів, але й у випадках, передбачених частиною 6 статті 53 Закону, у межах своїх повноважень ужити заходів щодо припинення такого правопорушення та негайно, протягом 24 годин, письмово повідомити про його вчинення спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції. Якщо під час розгляду повідомлення виявлено ознаки корупційного чи пов'язаного з корупцією правопорушення, матеріали передаються відповідному спеціально уповноваженому суб'єкту у сфері протидії корупції або Державному бюро розслідувань.

Аспекти взаємодії державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права та юридичних осіб з викривачами корупції буде розглянуто в наступних розділах цього Коментаря.

СУБ'ЄКТИ НАДАННЯ БЕЗОПЛАТНОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ

Відповідно до частини 3 статті 53 Закону України «Про запобігання корупції» викривач для захисту прав та представництва своїх інтересів може користуватися всіма видами правової допомоги, передбаченої Законом України «Про безоплатну правову допомогу», або залучити адвоката самостійно. Викривач має право на безоплатну правову допомогу у зв'язку із захистом прав викривача (пункт 5 частини 2 статті 53-3 Закону).

Вказані вище норми Закону кореспондуються із Законом України «Про безоплатну правову допомогу», яким визначено, що викривач у зв'язку з повідомленням ним інформації про корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення має право на безоплатну вторинну

правову допомогу (пункт 14 частини 1 статті 14 Закону).

Безоплатна вторинна правова допомога включає такі види правових послуг (частина 2 статті 13 Закону України «Про безоплатну правову допомогу»):

1. захист від обвинувачення;
2. здійснення представництва інтересів у судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами;
3. складення документів процесуального характеру.

Відповідно до Закону суб'єктами надання безоплатної правової допомоги є:

1. центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги;
2. адвокати, включені до Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу.

Звернення про надання одного з видів правових послуг, передбачених частиною 2 статті 13 Закону України «Про безоплатну правову допомогу», подається повнолітнім викривачем до центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги.

Разом із зверненням про надання безоплатної вторинної правової допомоги особа або законний представник особи повинні подати документи, що підтверджують належність особи або осіб, стосовно яких звертається законний представник, до однієї з вразливих категорій осіб, передбачених частиною 1 статті 14 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» (частина 4 статті 18 Закону України «Про безоплатну правову допомогу»).

Викривач має знати і пам'ятати про те, що надання безоплатної вторинної правової допомоги припиняється за рішенням центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги у разі, якщо викривач користується захистом іншого захисника або залучив іншого представника у справі, за якою йому призначено безоплатного захисника чи представника.

Враховуючи наведене, викривачу для реалізації права на безоплатну вторинну правову допомогу до центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги потрібно подати відповідне звернення разом з документами, що підтверджують здійснення ним повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону.

Такими документами можуть бути, зокрема:

1. копія відповіді органу (закладу, установи, організації або юридичної особи) на повідомлення (заяву, скаргу тощо) викривача;
2. копія листа органу (установи) про результати попередньої перевірки за повідомленням викривача про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону;
3. копія повідомлення Національному агентству про початок досудового розслідування за участю викривача;
4. копія повідомлення Національному агентству про участь викривача у справі про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією;
5. витяг з Єдиного реєстру досудових розслідувань, до якого внесено відомості про заявника (викривача) у справі про корупційний злочин;
6. інші документи, видані уповноваженими органами, які підтверджують, що особа є викривачем у зв'язку із повідомленням нею інформації про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону.

Повноваження уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції у сфері захисту викривачів

Основні завдання уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) закріплено у частині 6 статті 13-1 Закону, з них роботи з повідомленнями про корупцію та викривачами стосуються такі:

- ▶ здійснення контролю за дотриманням антикорупційного зако-

нодавства, у тому числі розгляд повідомлень про корупцію, у тому числі на підвідомчих підприємствах, в установах та організаціях;

- ▶ забезпечення захисту працівників, які повідомили про порушення вимог Закону, від застосування негативних заходів впливу з боку керівника або роботодавця відповідно до законодавства щодо захисту викривачів;
- ▶ інформування керівника відповідного органу, Національного агентства або інших спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції про факти порушення законодавства у сфері запобігання і протидії корупції.

Враховуючи положення Типової антикорупційної програми юридичної особи, затвердженої рішенням Національного агентства від 02.03.2017 №75, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 09.03.2017 за №326/30194, вказані завдання також є обов'язковими і для уповноважених осіб, призначених відповідно до статей 62, 64 Закону.

Також частиною 2 статті 53-9 Закону передбачено, що керівники та заступники керівників відповідних підрозділів чи відповідальні посадові особи, до повноважень яких належить організація роботи внутрішніх каналів повідомлення про корупцію, отримання та організація розгляду повідомленої через них інформації, співпраця з викривачами, підзвітні і відповідальні у своїй діяльності лише перед керівником установи.

При цьому керівник уповноваженого підрозділу має визначити окрему особу, відповідальну за реалізацію повноважень із захисту викривачів. На практиці вказана норма Закону реалізується шляхом визначення відповідальної особи в наказі установи або закріплення відповідних повноважень у положенні про уповноважений підрозділ або посадовій інструкції уповноваженої особи.

Відповідно до частини 1 статті 53-9 Закону до повноважень уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) у сфері захисту викривачів належать:

- а) організація роботи внутрішніх каналів повідомлення про ко-

рупцію, отримання та організація розгляду повідомленої через такі канали інформації;

- b) співпраця з викривачами, забезпечення дотримання їхніх прав та гарантій захисту, передбачених законом;
- c) надання працівникам відповідної установи або особам, які проходять у них службу або навчання чи виконують певну роботу, методичної допомоги та консультацій щодо повідомлення про корупцію та захисту викривачів, проведення внутрішніх навчань з цих питань.

На виконання повноважень у сфері захисту викривачів уповноважені підрозділи (уповноважені особи) мають право:

Витребувати від інших структурних підрозділів установи документи, у тому числі ті, що містять інформацію з обмеженим доступом (крім державної таємниці), та робити чи отримувати їх копії

Зазначене право може бути реалізоване уповноваженим підрозділом (уповноваженою особою) шляхом направлення запитів до інших структурних підрозділів у вигляді, наприклад, службових записок.

Варто пам'ятати про встановлену статтею 53-5 Закону заборону розкривати інформацію про особу викривача, його близьких осіб або інші дані, які можуть ідентифікувати особу викривача, його близьких осіб, особам, які не залучаються до розгляду повідомлення про корупцію, а також особам, про яких іде мова в повідомленні. Тобто запит потрібно скласти так, щоб не було розголошено особу викривача. Якщо реалізація цього права без розголошення неможлива, працівник уповноваженого підрозділу (уповноважена особа) має отримати письмову згоду викривача.

Викликати та опитувати осіб, дій або бездіяльності яких стосуються повідомлені викривачем факти, у тому числі керівника, заступників керівника установи.

Для реалізації цього права уповноваженому підрозділу (уповноваженій особі) потрібно заздалегідь розробити план розмови з переліком запитань до зазначених вище осіб.

Знову звертаємо увагу на необхідність дотримуватися права викривача на конфіденційність.

Отже, працівник уповноваженого підрозділу (уповноважена особа) може опитувати осіб, якщо таке опитування можливе без розкриття інформації про викривача, його близьких осіб. Якщо це не є можливим, рекомендується отримати письмову згоду викривача на розкриття інформації.

У разі ненадання викривачем згоди йому надсилається письмова відповідь, у якій зазначається про неможливість перевірки уповноваженим підрозділом (уповноваженою особою) повідомленої викривачем інформації та вжиття заходів щодо його захисту.

Звертатися до Національного агентства щодо порушених прав викривача, його близьких осіб.

Право на звернення до Національного агентства може бути реалізовано одночасно зі здійсненням працівником уповноваженого підрозділу (уповноваженою особою) можливих заходів щодо захисту викривача з метою поновлення його порушених прав.

Вносити подання керівнику установи про притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності за порушення вимог Закону

У процесі реалізації цього права потрібно враховувати законодавчі та локальні нормативні акти, які встановлюють засади дисциплінарної відповідальності працівників відповідних установ (наприклад, Кодекс законів про працю України, Закон України «Про державну службу», Дисциплінарний статут Національної поліції України).

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ВИКРИВАЧА

Інститут захисту викривачів є важливою гарантією їх активності у викритті корупційних правопорушень, він запроваджений на виконання міжнародних конвенцій щодо боротьби з корупцією. Відповідно до статті 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 і на обґрунтованих підставах повідомляють компетентні органи про будь-які факти, пов'язані зі злочинами, передбаченими цією Конвенцією, від будь-якого несправедливого поведіння.

Також положення щодо необхідності захисту таких осіб міститься у статті 22 Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією, згідно з якою кожна Сторона вживатиме таких заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення ефективного й належного захисту осіб, які повідомляють про передбачені Конвенцією корупційні злочини або в інший спосіб співробітничать з органами слідства та кримінального переслідування, а також свідків, які дають показання щодо цих злочинів. Аналогічна норма закріплена у статті 9 Цивільної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією, згідно з якою кожна Сторона передбачає у своєму внутрішньому законодавстві належний захист проти будь-якої необґрунтованої санкції щодо працівників, які мають достатні підстави підозрювати корупцію та які добросовісно доповідають про свої підозри відповідальним особам або компетентним органам.

Відповідно до частини 2 статті 53 Закону за наявності загрози життю, житлу, здоров'ю та майну викривачів, їх близьких осіб у зв'язку із здійсненим повідомленням про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень 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».

Варто зауважити, що цей Закон поширюється виключно на осіб, які заявили про вчинення кримінального правопорушення, а діяльність

викривачів є значно ширшою і охоплює повідомлення про вчинення корупційних правопорушень, які за своїм змістом не є кримінальними корупційними правопорушеннями. Однак право на забезпечення безпеки мають лише ті викривачі, які повідомили про вчинення кримінального правопорушення, оскільки ці заходи застосовуються з огляду на рівень небезпеки, яка виникає для викривачів.

Право на забезпечення безпеки у викривача виникає після набуття ним кримінального процесуального статусу заявника. Також право на забезпечення безпеки мають члени сім'ї та близькі родичі викривачів.

Для застосування заходів безпеки до викривачів мають бути відповідні приводи і підстави. Підставою можуть бути дані, що свідчать про наявність реальної загрози життю, здоров'ю, житлу і майну викривача (наявність усних чи письмових погроз, виявлення в процесі проведення НСРД чи ОРЗ інформації про підготовку посягання на викривача і т. п.). Приводи застосування заходів безпеки передбачено у частині 2 статті 20 Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві».

До викривачів можуть бути застосовані правові, організаційно-технічні та інші спрямовані на захист від протиправних посягань заходи.

До правових заходів належать:

1. забезпечення конфіденційності відомостей про особу;
2. закритий судовий розгляд.

До організаційно-технічних заходів можна віднести:

1. особисту охорону, охорону житла і майна;
2. видачу спеціальних засобів індивідуального захисту і сповіщення про небезпеку;
3. за письмовою згодою використання технічних засобів контролю і прослуховування телефонних та інших переговорів, візуальне спостереження;
4. за клопотанням чи згодою заміну документів та зміну зовнішності;

5. за клопотанням чи згодою зміну місця роботи або навчання з компенсацією різниці у зарплаті;
6. за клопотанням чи згодою переселення в інше місце проживання;
7. поміщення до дошкільної виховної установи або установи органів соціального захисту населення.

Відповідно до частини б статті 130-1 КПК з метою захисту персональних даних анонімного викривача після їх розкриття для суду можуть бути здійснені, зокрема, такі заходи безпеки, як забезпечення конфіденційності відомостей про особу та/або закритий судовий розгляд.

З цією метою відповідно до пункту «а» частини 1 статті 15 Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» здійснюється обмеження відомостей про особу в матеріалах перевірки (заявах, поясненнях тощо), а також протоколах слідчих дій та інших матеріалах кримінального провадження, заміна прізвища, імені, по батькові в цих документах псевдонімами за постановою органу, що здійснює оперативно-розшукову діяльність, слідчого, дізнавача, прокурора або за ухвалою слідчого судді, суду про зміну анкетних даних. Ці постанови (ухвали) до матеріалів справи не приєднуються, а зберігаються окремо в органі, у провадженні якого перебуває кримінальне провадження.

Для забезпечення безпеки викривача суд за власною ініціативою або за клопотанням учасників кримінального провадження може ухвалити рішення про проведення допиту викривача з використанням відеоконференції з трансляцією з іншого приміщення, в тому числі у спосіб, що унеможливує ідентифікацію особи, яка дає показання.

ПРАВО НА ІНФОРМАЦІЮ

Забезпечення права на отримання інформації викривачем у зв'язку із зробленим повідомленням є важливим елементом механізму державного захисту викривачів та однією з гарантій їхніх прав. Відповідно до статті 53-6 Закону викривач має право отримувати інформацію про стан та результати розгляду, перевірки та/або розслідування у зв'язку із здійсненим ним повідомленням про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону. Передбачене статтею 53-6 Закону право викривача на отримання інформації розкривається в інших нормах закону. Отже, системне тлумачення закону дає змогу зробити висновок, що викривач має право, а суб'єкти владних повноважень/установи зобов'язані надавати:

1. детальну письмову інформацію про результати попередньої перевірки за його повідомленням у 3-денний строк з дня завершення цієї перевірки;
2. інформувати особу, яка здійснила повідомлення, що подальший розгляд такого повідомлення здійснюється у порядку, визначеному для розгляду звернень громадян, у разі якщо під час попереднього розгляду повідомлення встановлено, що воно не відповідає вимогам Закону;
3. інформувати особу, яка здійснила повідомлення, що подальший розгляд такого повідомлення припиняється, у разі якщо під час попереднього розгляду повідомлення встановлено, що воно не належить до компетенції органу або юридичної особи, до якого (якої) воно надійшло, а також одночасно надавати роз'яснення щодо компетенції органу або юридичної особи, уповноважених на здійснення розгляду чи розслідування фактів, викладених у повідомленні;
4. інформувати особу, яка здійснила повідомлення, у разі продовження керівником установи строку внутрішньої (службової) перевірки або розслідування за повідомленням до 45 днів;
5. отримувати інформацію від установи, посадової або службової особи, відповідальної за розгляд, проведення перевірки та/або розслідування у зв'язку із здійсненим викривачем повідомлен-

ням, про стан та результати розгляду, перевірки та/або розслідування.

Отже, Закон гарантує такі види інформування установою викривача про стан та результати розгляду, перевірки та/або розслідування у зв'язку із здійсненим ним повідомленням: 1) обов'язкове інформування, незалежно від додаткового волевиявлення викривача; 2) інформування у зв'язку із додатковим зверненням викривача.

У випадках, коли конкретного строку для інформування викривача про зазначене рішення керівника установи не визначено, рекомендується поінформувати викривача у 3-денний строк з дня ухвалення відповідного рішення, використовуючи аналогію закону.

Певні особливості інформування викривача існують у разі перевірки його повідомлення про корупційне кримінальне правопорушення та про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією.

Викривач як заявник у кримінальному провадженні має такі права на одержання інформації щодо здійсненого ним повідомлення про корупційне кримінальне правопорушення (стаття 60 КПК):

1. отримати від органу, до якого він подав повідомлення про корупційне кримінальне правопорушення, документальне підтвердження його прийняття і реєстрації;
2. отримувати витяг з Єдиного реєстру досудових розслідувань;

Окремо слід зазначити, що слідчий, дізнавач протягом 24 годин з моменту внесення відповідних відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань у письмовій формі повідомляє Національне агентство про початок досудового розслідування за участю викривача, підставу початку досудового розслідування та інші відомості, передбачені частиною 5 статті 214 КПК. Копія цього повідомлення також надається викривачу (частина 9 статті 214 КПК).

3. отримати інформацію про закінчення досудового розслідування;

Зважаючи на загальні положення закінчення досудового розслідування, визначені у статті 283 КПК, прокурор має у найкоротший строк інформувати викривача про вчинення ним однієї з наведених нижче дій:

- закриття кримінального провадження;
 - звернення до суду з клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності;
 - звернення до суду з обвинувальним актом, клопотанням про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру.
4. отримувати в порядку, встановленому статтею 53-6 Закону, тобто за заявою, інформацію про стан досудового розслідування, розпочатого за його повідомленням про корупційне кримінальне правопорушення. Запитувану викривачем інформацію надає слідчий або прокурор у строк не більше 5 днів з моменту подання заяви.

ОТРИМАННЯ ВИКРИВАЧЕМ ІНФОРМАЦІЇ ЩОДО ПЕРЕВІРКИ ЙОГО ПОВІДОМЛЕННЯ ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНЕ З КОРУПЦІЄЮ

У справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, передбачені у статтях 172-4–172-9 КУпАП, протоколи про правопорушення мають право складати уповноважені на те посадові особи органів Національної поліції або Національного агентства.

Єдина відмінність полягає в тому, що посадові особи органів Національної поліції мають право складати протоколи, за винятком правопорушень, вчинених службовими особами, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, а посадові особи Національного агентства мають право складати протоколи в частині правопорушень, вчинених службовими особами, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище.

Справи про адміністративні правопорушення, передбачені у статтях 172-4–172-9 КУпАП, розглядають судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів (частина 1 статті 221 КУпАП).

Оскільки в КУпАП не визначено окремого порядку повідомлення судами про результати розгляду справ про адміністративні правопорушення, передбачені у статтях 172-4–172-9 КУпАП, рекомендується

інформування викривача про кінцеві результати розгляду повідомлення про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією (складення та направлення протоколу до суду), здійснювати органам, які склали відповідні протоколи.

РОЗДІЛ ТРЕТІЙ

МЕХАНІЗМИ ЗАОХОЧЕННЯ ТА ФОРМУВАННЯ КУЛЬТУРИ ПОВІДОМЛЕННЯ

Цей розділ присвячено роз'ясненню норм законодавства щодо механізмів заохочення та формування культури повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень.

Ключовим елементом і передумовою ефективності внутрішніх і регулярних каналів повідомлення є формування та функціонування механізмів заохочення та формування культури повідомлення. Правовою основою формування та функціонування механізмів заохочення та формування культури повідомлення є Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції (стаття 33), Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією (стаття 22), Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією (стаття 9), Закон.

Держава заохочує викривачів та сприяє їм у повідомленні про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону (частина 1 статті 53-1 Закону).

Порядок реалізації цієї норми визначений у пункті 1 частини 2 статті 53-1 Закону, згідно з яким установа забезпечує викривачам умови для здійснення повідомлення шляхом впровадження механізмів заохочення та формування культури повідомлення.

Механізми заохочення та формування культури повідомлення – це сукупність закріплених у локальних нормативних актах засобів, за допомогою яких в установі формується уявлення про належне повідомлення про корупцію, повага до викривачів, а працівники заохочуються до повідомлення про корупцію.

Отже, *механізми заохочення повідомлення реалізуються через комплекс таких засобів:*

- затвердження локальних нормативних актів, які визначають

форми заохочення, організаційні засади функціонування механізму заохочення;

- надання методичної допомоги та консультацій щодо здійснення повідомлення;
- впровадження морального та матеріального заохочення викривачів.

Механізми формування культури повідомлення реалізуються через комплекс таких засобів:

- затвердження локальних нормативних актів щодо етичної поведінки в установі, зокрема формування поваги до викривачів як відповідальних громадян;
- проведення внутрішніх навчань з питань формування культури повідомлення;
- проведення комунікаційної кампанії та систематичне здійснення просвітницьких заходів.

Кожна установа має розробити внутрішній документ, яким визначатимуться механізми заохочення та формування культури повідомлення та порядок їх впровадження, систематично проводити моніторинг його виконання, здійснювати заходи, спрямовані на його реалізацію. Таким документом може бути інструкція (положення) щодо механізмів заохочення викривачів та формування культури повідомлення.

У такому документі мають бути обов'язково визначені, зокрема, організаційні засади функціонування механізмів заохочення та формування культури повідомлення, права та гарантії захисту викривачів, форми заохочення та формування культури повідомлення, порядок проведення аналізу успішності заохочення та формування культури повідомлення.

Додатково заохоченню та формуванню культури повідомлення можуть сприяти:

1. кодекс (стандарт) етичної поведінки працівників установи;
2. пам'ятка щодо етичної поведінки в установі;

3. пам'ятка щодо правового статусу, прав та гарантій захисту викривача;
4. пам'ятка щодо порядку надання викривачам безоплатної вторинної правової допомоги;
5. пам'ятка щодо внутрішніх процедур і механізмів прийняття та розгляду повідомлень, перевірки та належного реагування на повідомлення;
6. пам'ятка щодо внутрішніх та регулярних каналів повідомлення;
7. план роботи уповноваженого підрозділу щодо запобігання і виявлення корупції із зазначенням конкретних заходів, строків їх виконання та відповідальних виконавців.

Вказані пам'ятки надаються для ознайомлення під час прийняття на державну службу або службу в органи місцевого самоврядування, на початку проходження служби чи навчання, виконання певної роботи, участі у передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності.

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ЗАОХОЧЕННЯ ПОВІДОМЛЕННЯ

Основними правовими гарантіями заохочення до повідомлення є права та гарантії захисту викривачів, закріплені у Законі (пункт 13 частини 1 статті 11, статті 53–53-9), законах України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» (пункт «д-1» статті 2) та «Про безоплатну правову допомогу» (стаття 14).

Організаційне забезпечення функціонування механізму заохочення в установі здійснює уповноважений підрозділ шляхом:

1. організації ефективної роботи внутрішніх та регулярних каналів повідомлення установи;
2. якісного та своєчасного розгляду повідомлень, що надійшли через внутрішні та регулярні канали;
3. постійної взаємодії з викривачами та інформування їх про стан

та результати розгляду повідомлення;

4. надання методичної допомоги, консультацій щодо здійснення повідомлень та захисту викривачів;
5. розміщення на офіційному вебсайті та інформаційних дошках установи інформації про внутрішні та регулярні канали повідомлення.

У процесі надання методичної допомоги та консультацій щодо здійснення повідомлення важливо звернути увагу викривачів на:

1. захист трудових прав викривача;
2. право викривача на конфіденційність та анонімність;
3. право викривача на отримання інформації;
4. право викривача на винагороду;
5. юридичну відповідальність викривача;
6. інші права та гарантії захисту викривача у відповідній установі.

Уповноваженому підрозділу рекомендується не менше одного разу на рік проводити навчальні заходи з працівниками щодо формування культури поваги до викривачів, до яких можуть залучатися представники іноземних спеціалізованих інституцій у сфері захисту викривачів, працівники Національного агентства та інших спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, експерти, викривачі.

МОРАЛЬНЕ ТА МАТЕРІАЛЬНЕ СТИМУЛЮВАННЯ ВИКРИВАЧІВ

Система заохочень викривачів може поєднувати застосування до викривачів моральних і матеріальних стимулів.

Моральне стимулювання може здійснюватися шляхом застосування заходів заохочення, передбачених нормами відповідного законодавств, без розкриття у внутрішньому документі (наказі) про застосування заходу заохочення дійсних підстав заохочення, за винятком випадків, коли викривач надав письмову згоду на розкриття інформа-

ції про його особу.

Системне тлумачення законодавства дає змогу виокремити такі види заохочення: 1) оголошення подяки; 2) нагородження грамотою, почесною грамотою, іншими відомчими відзнаками державного органу; 3) дострокове присвоєння рангу; 4) представлення до нагородження урядовими відзнаками та відзначення урядовою нагородою (вітальний лист, подяка, почесна грамота); 5) представлення до відзначення державними нагородами.

Крім того, відповідно до частини 2 статті 6 Дисциплінарного статуту Національної поліції України до поліцейських можуть також застосовуватися такі види заохочень: 1) дострокове зняття дисциплінарного стягнення; 2) занесення на дошку пошани; 3) заохочення грошовою винагородою; 4) заохочення цінним подарунком; 5) надання додаткової оплачуваної відпустки тривалістю до п'яти діб; 6) заохочення відомчими заохочувальними відзнаками Національної поліції України; 7) заохочення відомчими заохочувальними відзнаками Міністерства внутрішніх справ України; 8) дострокове присвоєння чергового спеціального звання; 9) присвоєння спеціального звання, вищого на один ступінь від звання, передбаченого займаною штатною посадою; 10) заохочення відомчою заохочувальною відзнакою Міністерства внутрішніх справ України «Вогнепальна зброя»; 11) заохочення відомчою заохочувальною відзнакою Міністерства внутрішніх справ України «Холодна зброя».

Згідно з пунктом 15 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України до військовослужбовців застосовуються такі заохочення: а) схвалення; б) подяка; в) додаткове звільнення з розташування військової частини або корабля на берег поза чергою (для військовослужбовців строкової військової служби та курсантів вищих військових навчальних закладів, військових навчальних підрозділів закладів вищої освіти); г) повідомлення батькам або колективу за місцем роботи чи навчання військовослужбовця до призову (вступу) на військову службу про зразкове виконання ним військового обов'язку та отримані заохочення; г) додаткова відпустка строком до 5 діб (для військовослужбовців строкової військової служби); д) грамота; е) цінний подарунок; є) грошова премія; ж) занесення прізвища військовослужбовця до Книги пошани військової частини (корабля); з) дострокове присвоєння чергового військового звання; и) почесні нагрудні знаки;

і) відомчі заохочувальні відзнаки.

Моральне заохочення ґрунтується на особистій заінтересованості викривача у визнанні його ролі у викритті корупції. Вже сам факт заохочення сприймається викривачем як висока оцінка його вчинку та заслуг у цьому колективі.

Матеріальне заохочення може здійснюватися шляхом виплати премій, інших передбачених трудовим законодавством чи колективним договором виплат (нагородження цінним подарунком, надання кредиту на купівлю чи будівництво житла, придбання речей, надання путівок у санаторії, будинки відпочинку тощо).

Тлумачення українського законодавства дає змогу дійти висновку, що кожна установа в межах чинного законодавства та фонду оплати праці розробляє свій механізм матеріального заохочення.

Крім того, матеріальне стимулювання можливе за дотримання таких умов:

1. повідомлення про корупцію було скеровано потенційним викривачем добровільно;

Термін «добровільно» означає, що особа прийняла рішення без впливу зовнішніх чинників, як-от: проведення стосовно працівника службової перевірки чи службового розслідування; отримання заявником запиту щодо обставин, пов'язаних з фактами, викладеними в повідомленні; зобов'язання заявника повідомити про корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення в межах своїх посадових обов'язків.

2. виплата заохочення не спричинить розкриття особи викривача.

Перелік можливих заохочень для викривачів може бути розширений та деталізований установою на власний розсуд у межах чинного законодавства.

Роз'яснення положень законодавства щодо формування культури повідомлення

Серед забезпечення умов для повідомлення інформації про можливі

факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону (пункт 1 частини 4 статті 53-1 Закону) законодавець виділяє впровадження механізмів заохочення та формування культури повідомлення. Отже, постає питання щодо змісту та сутності положення щодо «впровадження механізмів заохочення та формування культури повідомлення».

ВПРОВАДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ЗАОХОЧЕННЯ ТА ФОРМУВАННЯ КУЛЬТУРИ ПОВІДОМЛЕННЯ

Звертаємо увагу, що першочерговим є формування у працівників переконання, що корупція є суспільно шкідливим явищем, прояви корупції гальмують розвиток економіки, суспільних інституцій, а від запобігання/виявлення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень виграють усі.

Гарантіями формування культури повідомлення у викривачів є визначення внутрішніх процедур і механізмів прийняття, розгляду повідомлень, перевірки та належного реагування на такі повідомлення.

Результатами формування культури повідомлення має стати запровадження в установі нульової толерантності до корупції, чітке розуміння сутності корупції, типових форм корупційних проявів та корупційних ситуацій, що можуть виникати у повсякденній роботі, формування у працівників знань щодо принципів і механізмів запобігання корупції, вмінь та навичок застосування цих знань на практиці, повідомлення працівниками про всі можливі факти корупційних проявів, повага до викривачів як вартових доброчесності.

У разі використання таких механізмів формування культури повідомлення, як проведення внутрішніх навчань, комунікаційних кампаній, просвітницьких заходів, важливо звертати увагу викривачів на:

1. вимоги до повідомлень;
2. способи та шляхи повідомлення викривачем про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону;
3. порядок здійснення перевірки за повідомленням викривача;

4. визначення та ознаки викривача.

Таке поширення інформації про вимоги до повідомлень, про порядок їх розгляду, правовий статус та гарантії захисту викривача є механізмом формування культури повідомлення.

Для формування культури повідомлення установа щорічно оприлюднює звіт, у якому зазначається кількість повідомлень, що надійшли від викривачів, та як ці повідомлення сприяли запобіганню та виявленню корупції в установі.

Також установа може проводити аналіз успішності функціонування механізмів заохочення та формування культури повідомлення.

Проведення такого аналізу забезпечує уповноважений підрозділ, його результати доповідаються керівнику установи та можуть бути розміщені на внутрішньому сайті установи.

Під час проведення аналізу успішності заохочення та формування культури повідомлення потрібно застосовувати такі індикатори:

1. кількість просвітницьких заходів, спрямованих на формування поваги до викривачів;
2. кількість працівників, що пройшли навчання;
3. кількість методичних і просвітницьких матеріалів;
4. кількість звернень щодо порушення прав викривачів через здійснене повідомлення;
5. кількість повідомлень від викривачів;
6. кількість та види застосовуваних заохочень тощо.

РОЗДІЛ ЧЕТВЕРТИЙ

ПОРЯДОК ПОВІДОМЛЕННЯ

Цей розділ присвячено роз'ясненню норм законодавства щодо шляхів повідомлення, особливостей повідомлення інформації з обмеженим доступом, порядку розгляду повідомлень. Зокрема, надано відповіді на запитання: 1) чи має право викривач, що повідомляє інформацію про корупційні правопорушення, на власний розсуд обирати канали для повідомлення та за яких умов; 2) якими є особливості повідомлення інформації з обмеженим доступом, зокрема службової інформації та державної таємниці; 3) що означає правова конструкція «спосіб захищеного повідомлення інформації».

Усі працівники потребують доступних, надійних та безпечних каналів для повідомлення про правопорушення²³. Тому визначення відповідних шляхів для повідомлення на законодавчому рівні є ключовим елементом у системі захисту викривачів та загалом інституту викривання. Відповідно до статті 1 Закону є три можливих канали для повідомлення: 1) внутрішні; 2) регулярні; 3) зовнішні. Викривач має право самостійно обирати канал повідомлення за умови, що ця інформація не належить до інформації з обмеженим доступом. Оскільки терміни «внутрішні», «регулярні» та «зовнішні» канали є новими в українському законодавстві, вони потребують роз'яснення.

ВНУТРІШНІ КАНАЛИ ПОВІДОМЛЕННЯ

У науковій літературі під внутрішніми каналами розуміють повідомлення, що здійснюється особою в межах організації безпосередньо до його/її керівника, керівних органів (правління), наглядових органів організації чи спеціально уповноважених осіб, на яких покладено виконання функцій щодо здійснення діяльності з розгляду та перевірки відповідних повідомлень у межах організації. Найкращими практиками у світі вважається створення спеціального підрозділу, який відпо-

23 Worth M. Whistleblowing in Europe: legal protections for whistleblowers in the EU / M. Worth. – Transparency International, 2013. – 96 p.

відатиме за розгляд відповідних повідомлень та проведення перевірок фактів, що повідомляються викривачем. Крім того, ефективними практиками щодо організації роботи внутрішніх каналів є:

1. використання спеціального програмного забезпечення;
2. наявність прописаних чітких механізмів роботи з повідомленнями викривачів та захисту викривачів;
3. наявність чітких, прозорих політик та процедур організації;
4. формування сприятливого середовища в організації для викривачів та культури поваги до викривачів у команді.

У процесі організації роботи з повідомленнями викривачів всередині органу обов'язковим першим кроком має бути створення відповідних політик і процедур щодо роботи з повідомленнями викривачів та їх захисту. Ці політики мають містити: 1) загальні принципи; 2) положення про внутрішні канали та процедури розкриття інформації; 3) процедури організації роботи відділу розслідування повідомлень від викривачів; 4) процедуру призначення керівника відділу розслідувань повідомлень від викривачів; 5) процедури анонімною системи повідомлення про факти корупції/конфлікту інтересів; 6) гарантії захисту прав викривачів у процесі розслідування.

Положення про внутрішні канали та процедури розкриття інформації має містити таку інформацію: 1) які факти, яку інформацію та в яких випадках співробітники повинні повідомляти; 2) кому співробітники повинні повідомляти відповідну інформацію; 3) які права гарантуються викривачам; 4) чіткі часові межі кожного етапу розгляду повідомлення, що надійшло від викривача (граничний термін розслідування, час для ухвалення рішення щодо повідомлення, час для усунення виявлених порушень та ін.); 5) незалежна процедура апеляції щодо повідомлень викривачів.

З метою ефективної роботи внутрішніх каналів важливо створити та організувати роботу анонімною системи повідомлення про факти корупції/конфлікту інтересів, проведення тренінгів для співробітників щодо процедур повідомлення та прав викривачів.

Саме внутрішні канали для повідомлень є найпопулярнішими серед викривачів²⁴.

Отже, внутрішніми каналами повідомлення є способи захищеного (у тому числі анонімного) повідомлення інформації викривачем керівнику або уповноваженому підрозділу (особі) органу, юридичної особи, у яких викривач працює, проходить службу чи навчання або на замовлення яких виконує роботу, а також до органу вищого рівня, уповноважена особа якого здійснює контроль за дотриманням антикорупційного законодавства на підвідомчих підприємствах, в установах та організаціях.

Подання повідомлень (у тому числі анонімних) через внутрішні канали повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону здійснюється через відкритий для цілодобового доступу Єдиний портал повідомлень викривачів (з моменту його запуску) та спеціальні телефонні лінії.

Приклад 1

Працівник апарату Міністерства юстиції України здійснює повідомлення до відділу з питань запобігання та виявлення корупції міністерства (Уповноважений підрозділ з питань запобігання та виявлення корупції міністерства).

Приклад 2

Співробітник Головного управління Державної фіскальної служби України у Вінницькій області повідомив до відділу з питань запобігання та виявлення корупції Державної фіскальної служби України про вчинення корупційного правопорушення своїм керівником.

Звертаємо увагу, що у разі повідомлення працівника регіонального управління органу виконавчої влади до його центрального апарату такий канал повідомлення також вважається внутрішнім.

24 <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016809c3fae>

Відповідно до статті 1 Закону регулярними каналами повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень є способи захищеного (у тому числі анонімного) повідомлення інформації викривачем органам прокуратури, Національній поліції, Національному антикорупційному бюро України, Державному бюро розслідувань, Національному агентству з питань запобігання корупції.

Тобто регулярні канали створюються спеціально уповноваженими суб'єктами протидії корупції. Відмінність внутрішніх каналів повідомлення від регулярних полягає в тому, що метою внутрішніх каналів є здійснення працівниками повідомлення про корупцію в межах установи, тоді як метою функціонування регулярних каналів є здійснення всіма зацікавленими особами повідомлення про корупцію суб'єкту владних повноважень поза межами організації, який має право застосувати заходи адміністративного чи кримінального примусу. Треба наголосити, що у разі, якщо співробітник, який працює в органі, який відповідно до Закону має створити регулярний канал (наприклад, Національна поліція, Національне антикорупційне бюро), повідомляє про можливі факти внутрішньої корупції через регулярний канал, він усе одно вважається внутрішнім викривачем. Наприклад, повідомлення детективом Національного антикорупційного бюро України про можливі факти вчинення корупційного правопорушення іншим співробітником цього органу до управління внутрішнього контролю НАБУ буде вважатися здійсненим через внутрішній канал, а повідомлення працівника НАБУ про можливі факти корупції всередині органу до ДБР буде вважатися таким, що здійснене через регулярний канал.

Зовнішніми каналами повідомлення вважаються шляхи розкриття інформації викривачем через фізичних чи юридичних осіб. Наприклад, зовнішніми каналами повідомлення є здійснення повідомлення безпосередньо до засобів масової інформації, журналістів, громадських організацій, професійних спілок чи використання будь-яких інших способів розкриття інформації громадськості.

Приклад

Лі Веньлян працював лікарем у Центральній лікарні міста Ухань (Китай). Наприкінці грудня 2019 року він отримав внутрішній звіт, який містив

інформацію про невідомий вірус «коронавірус ГРВІ». Лі Веньлян написав у приватній групі своїх однокурсників у китайській соціальній мережі WeChat: «З ринку морепродуктів Хуанань до лікарні надійшли 7 зареєстрованих випадків захворювання на ГРВІ», а також додав фото протоколу огляду пацієнта та знімок КТ.

Пізніше Лі Веньлян також повідомив, що, за останніми даними, це коронавірусна інфекція, але точний штам вірусу ще встановлюється. Згодом цю інформацію поширили інші користувачі соціальної мережі WeChat, а скриншоти його повідомлень у WeChat опублікували китайські інтернет-користувачі. Після цього Лі Веньляна викликав наглядовий відділ лікарні, йому було повідомлено, що через нього стався витік інформації. 3 січня 2020 року поліція Уханя допитала лікаря та змусила його підписати зобов'язання більше не розголошувати інформацію. Крім того, Лі Веньляна попередили, що у разі повторного розголошення інформації його буде притягнуто до кримінальної відповідальності.

Викривач має право самостійно обирати канал повідомлення за умови, що ця інформація не належить до інформації з обмеженим доступом. Звертаємо увагу, що без дотримання сукупності вимог, передбачених частиною 2 статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», публічна інформація вважається такою, що не є інформацією з обмеженим доступом.

Відповідно до Закону викривач має право вільно обрати не лише канал повідомлення, а й спосіб повідомлення – анонімно чи із зазначенням авторства²⁵.

ПОРЯДОК ПОВІДОМЛЕННЯ ІНФОРМАЦІЇ З ОБМЕЖЕНИМ ДОСТУПОМ

Відповідно до системного способу тлумачення положень законів України «Про доступ до публічної інформації» та «Про запобігання корупції», у разі якщо посадова особа структурного підрозділу щодо перевірки повідомлень встановить, що документи, які передаються викривачем, містять інформацію, що належить до інформації з обмеженим доступом, з порушенням дотримання вимог частини 2 статті 6 та статті 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

25 Див. розділ 6 «Гарантування анонімності та конфіденційності».

ції» чи статті 8 Закону України «Про державну таємницю», або якщо інформація формально має статус службової інформації відповідно до частини 1 статті 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації», але відповідно до частини 2 статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» відпали законні підстави віднесення її до службової інформації, тоді вважається, що ця інформація не є інформацією з обмеженим доступом, і таке повідомлення робиться відповідно до порядку, передбаченого частиною 1 статті 53-2 Закону. Зокрема, обмеження в доступі до публічної інформації може бути лише на підставі частини 2 статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Віднесення публічної інформації до інформації з обмеженим доступом можливо лише за дотримання сукупності таких вимог: а) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя; б) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам (ця загроза має бути реальною); в) шкода від оприлюднення такої інформації перевищує суспільний інтерес в її отриманні.

До інформації з обмеженим доступом належить інформація відповідно до статей 7, 8 Закону України «Про доступ до публічної інформації». До службової інформації можуть бути віднесені лише категорії інформації, передбачені статтею 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації», за умови дотримання частини 2 статті 6 зазначеного закону. До державної таємниці може бути віднесено лише категорії інформації, передбачені статтею 8 Закону України «Про державну таємницю», за умови дотримання частини 2 статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Звертаємо увагу, що без дотримання сукупності вимог, передбачених частиною 2 статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», публічна інформація вважається такою, що не є інформацією з обмеженим доступом.

Крім того, заборонено відносити до інформації з обмеженим доступом інформацію про:

1. розміри, види благодійної та іншої допомоги, що надається фізичним та юридичним особам чи одержується від них особами, зазначеними в пункті 1, підпунктах «а» і «в» пункту 2 частини 1 статті 3 Закону, або державними органами, органами місцевого самоврядування;
2. розміри, види оплати праці, матеріальної допомоги та будь-яких інших виплат з бюджету або за рахунок технічної або іншої допомоги в рамках реалізації в Україні програм (проектів) у сфері запобігання, протидії корупції особам, зазначеним у пункті 1, підпунктах «а» і «в» пункту 2 частини 1 статті 3 цього Закону, а також одержані цими особами за правочинами, які підлягають обов'язковій державній реєстрації, а також подарунки, які регулюються цим Законом;
3. передачу в управління належних особам підприємств та корпоративних прав, що здійснюється в порядку, передбаченому цим Законом;
4. конфлікт інтересів осіб, зазначених у пунктах 1, 2 частини 1 статті 3 цього Закону, та заходи з його врегулювання;
5. про складання, розгляд і затвердження бюджетів, кошторисів розпорядників бюджетних коштів та плани використання бюджетних коштів одержувачів бюджетних коштів, а також їх виконання за розписами, бюджетними програмами та видатками (крім таємних видатків відповідно до статті 31 Бюджетного кодексу України), взяття розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів бюджетних зобов'язань або здійснення розпорядження бюджетними коштами у будь-який інший спосіб, планування, формування, здійснення та виконання закупівлі товарів, робіт і послуг за бюджетні кошти, у тому числі оборонних закупівель (крім випадків, якщо окрема інформація про закупівлі товарів, робіт і послуг становить державну таємницю відповідно до Закону України «Про державну таємницю»), володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови

отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно. Не підлягає обмеженню також доступ до інформації про стан і результати перевірок та службових розслідувань фактів порушень;

6. не належать до інформації з обмеженим доступом відомості, зазначені у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, поданій відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», крім випадків, визначених Законом;
7. будь-яких відомостей, якщо цим будуть звужуватися зміст і обсяг конституційних прав та свобод людини і громадянина, завдаватиметься шкода здоров'ю та безпеці населення;
8. про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, про вплив товару (роботи, послуги) на життя та здоров'я людини;
9. про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, які сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян;
10. про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення;
11. про факти порушень прав і свобод людини і громадянина;
12. про незаконні дії державних органів, органів місцевого самоврядування та їх посадових і службових осіб;
13. інформація, доступ до якої відповідно до законів та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, не може бути обмежено;
14. інша суспільно необхідна інформація.

Звертаємо увагу, що за повідомлення інформації з обмеженим доступом, зроблене через внутрішні чи регулярні канали, викривач не може нести юридичної відповідальності за поширення інформації з обмеженим доступом. Викривач, який передавав документи, на яких не було жодних позначень, що ці документи містять інформацію з обмеженим доступом, вважається таким, що повідомляв інформацію, яка не є інформацією з обмеженим доступом, і таке повідомлення здійснюється відповідно до порядку, передбаченого частиною 1 статті 53-2 Закону, тобто особа самостійно обирає канал повідомлення та його спосіб.

Отже, у разі встановлення, що інформація про можливі факти правопорушення, що містяться в повідомленні, належить до інформації з обмеженим доступом, яка не є державною таємницею, повідомлення такої інформації має здійснюватися відповідно до порядку, передбаченого частиною 4 статті 53-2 Закону. Зокрема, у разі повідомлення інформації з обмеженим доступом викривач може обирати лише між внутрішнім чи регулярним каналом повідомлення, а здійснення повідомлення інформації з обмеженим доступом (крім інформації, яка містить державну таємницю) через зовнішній канал можливо лише за наявності однієї з таких умов:

1. Повідомлення викривача через внутрішні та регулярні канали не дало ефективних результатів у встановленні для його перевірки або розслідування строк. Інакше кажучи, викривач здійснив повідомлення внутрішніми та регулярними каналами і має підтвердження таких звернень, але у результаті таких повідомлень викривачу відмовлено в проведенні перевірки або розслідуванні повідомленої інформації; виявлення порушення не призвело до притягнення чи початку процедури притягнення винних осіб до юридичної відповідальності, відновлення порушених прав і свобод осіб, відшкодування завданої шкоди; не вжито заходів щодо припинення діянь або бездіяльності, інформацію про які повідомлено; не вжито заходів щодо запобігання шкоді чи загрозам, інформацію про які повідомлено, та ін.
2. Внутрішні канали не будуть ефективними, оскільки інформація про шкоду або загрозу суспільним інтересам, що розкривається, належить до інформації, яка згідно із Законом Укра-

їни «Про інформацію» вважається предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати таку інформацію переважає над потенційною шкодою від її поширення. Відповідно до статті 29 Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про інформацію”» предметом суспільного інтересу вважається інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо. Термін «предмет суспільного інтересу» є оцінною категорією. На те, що інформація є предметом суспільного інтересу, можуть вказувати такі ознаки: 1) виявлення чи викриття злочину чи серйозного проступку; 2) захист суспільного здоров'я чи безпеки; 3) запобігання введенню в оману громадськості певними твердженнями чи діями з боку особи чи організації; 4) викриття неналежного використання державних коштів чи інших форм корупції в державних органах; 5) розкриття потенційних конфліктів інтересів у тих, хто посідає владні і впливові місця; 6) поведінка посадової особи суперечить посадовому обов'язку; 7) є ознаки зловживання владою; 8) йдеться про недбале виконання обов'язків або неналежне управління публічним (державним) органом; 9) невиправдане використання державних/громадських коштів або шахрайство; 10) йдеться про загрозу здоров'ю, безпеці особи, групи осіб, довкіллю; 11) йдеться про інтереси національної безпеки; 12) йдеться про економічний добробут; 13) йдеться про права людини.

Прикладом суспільно необхідної інформації, яка може бути предметом повідомлення про можливі факти корупційного правопорушення, є акти виконаних робіт про будівництво ЦНАПу, які було віднесено до службової інформації.

3. Викривача, його близьких осіб звільнено з роботи (посади), піддано дисциплінарному стягненню, вчинено щодо них інші негативні заходи впливу або заходи дискримінації у зв'язку з повідомленням про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону.

Наприклад, викривача через повідомлення про корупційне правопорушення до структурного підрозділу було притягнуто до дисциплінарної відповідальності або переведено на інше місце роботи, стосовно нього здійснюється адміністративне провадження за статтею 212-5 КУпАП, вживаються такі заходи негативного впливу, як позбавлення премії, ненадання відпустки, вчиняються такі дії з боку керівництва, колег чи структурного підрозділу щодо розгляду повідомлення, які можна охарактеризувати як булінг на робочому місці.

4. Немає внутрішніх або регулярних каналів повідомлення, через які можна повідомити відповідну інформацію. Зокрема, суб'єкт не створив структурного підрозділу щодо здійснення повідомлення. Відповідний структурний підрозділ працює лише формально, а саме: не створено умов для передання анонімного повідомлення, не затверджено Положення про процедури та механізми прийняття та розгляду повідомлень, що містять інформацію з обмеженим доступом, тощо.
5. Є реальна загроза знищення документів або доказів, що стосуються поширюваної інформації.

Реальна загроза знищення означає, що існують об'єктивні обставини, які свідчать про велику вірогідність знищення документів або доказів, що стосуються поширюваної інформації, через те, що: 1) повідомлення розглядатиме посадова особа структурного підрозділу щодо здійснення повідомлення (керівник суб'єкта), яка має потенційний чи реальний конфлікт інтересів щодо інформації, яка міститься в повідомленні; 2) інформація, що міститься в повідомленні, була віднесена до інформації з обмеженим доступом посадовою особою, щодо якої здійснено повідомлення; 3) інформація, що повідомляється, містить факти про можливе корупційне правопорушення з боку Президента України, Прем'єр-міністра, міністрів чи керівників інших органів центральної влади, керівників та заступників спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, інших осіб, які займають відповідальне чи особливо відповідальне становище; 4) викривач має фактичні дані, що свідчать про спроби знищення документів або доказів, що стосуються поширюваної інформації. Ці фактичні дані можуть міститися на будь-яких носіях інформації у будь-якій формі.

Ці правила та порядок повідомлення інформації з обмеженим доступом не поширюються на інформацію, яка є державною таємницею. Отже, окремого роз'яснення потребує саме питання *щодо повідомлення інформації, що становить державну таємницю*. Існує декілька наукових підходів до питання повідомлення інформації, що становить державну таємницю. *Відповідно до першого підходу*, право повідомляти інформацію про правопорушення є частиною права на свободу висловлювання, а отже, оскільки особа, яка повідомляє інформацію, також має право на свободу висловлювання, як і будь-яка інша особа, а інформація про корупційне правопорушення вважається суспільно необхідною інформацією, то інформацію про можливі факти корупції, навіть якщо формально таку інформацію було віднесено до державної таємниці, може бути публічно повідомлено через ЗМІ, пресконференції тощо. Саме такий підхід втілено в практиці ЄСПЛ, зокрема у справі «Букур і Тома проти Румунії». Європейський суд з прав людини визнав, що кримінальне засудження державного службовця за розголошення інформації про незаконне прослуховування телефонних розмов у межах розвідувальної програми є порушенням права на свободу вираження поглядів (стаття 10 Конвенції). *Відповідно до другого підходу*, оскільки інформація, що становить державну таємницю, захищає національну безпеку, то навіть повідомлення про вчинення корупційного правопорушення не може бути публічно оголошено в разі, якщо мова йде про секретну інформацію. Саме такий підхід імплементовано в більшості країн світу, зокрема і в США²⁶. Зокрема, обґрунтування в США, що викривач не захищається першою поправкою, яка гарантує право на свободу висловлювання, зумовлене судовою практикою, яка склалася в останні 20 років, а саме: відповідно до правової позиції Верховного Суду США, дія першої поправки не поширюється на державних службовців. Водночас останні 10 років у США та інших країнах світу громадянське суспільство проводить адвокаційні кампанії, спрямовані на зміни законодавства, які б дозволили повідомляти інформацію про правопорушення у ЗМІ навіть у випадках, коли інформація вважається секретною²⁷.

26 Whistleblowers, leaks and the media: the First Amendment and national security / Edited by Timothy J. McNulty, Paul Rosenzweig, Ellen Shearer. – ABA Publishing, 2014.

27 Strasser M. (2013). Whistleblowing, public employees, and the First Amendment // 60 Clev. St. L. Rev. 975.

В українському законодавстві наявна правова невизначеність у цьому питанні. Зокрема, Закон містить бланкетну норму щодо можливих каналів повідомлення інформації з обмеженим доступом, яка є державною таємницею, зокрема, згідно з частиною 4 статті 53-2 Закону, порядок повідомлення інформації, яка містить державну таємницю, визначений законом. Водночас Закон України «Про державну таємницю» не визначає порядку повідомлення інформації з обмеженим доступом, яка є державною таємницею, а стаття 29 Закону України «Про інформацію» визначає, що «інформація з обмеженим доступом може бути поширена, якщо вона є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення».

Системний спосіб тлумачення дає змогу дійти висновку, що до ухвалення порядку повідомлення інформації, яка містить державну таємницю, викривачі можуть повідомляти відповідну інформацію посадовій особі, яка має спеціальний дозвіл на провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею, структурного підрозділу щодо перевірки повідомлень. Що ж до права розголошувати державну таємницю у випадку, якщо інформація є суспільно необхідною, то маємо правову колізію, адже, відповідно до статті 11 Закону України «Про доступ до публічної інформації» та статті 29 Закону України «Про інформацію», викривач має таке право, проте відсутність відповідних змін до Кримінального кодексу України, які б звільняли від кримінальної відповідальності за розголошення державної таємниці у таких випадках, перетворює відповідні норми інформаційних законів у декларативні і не дозволяє стверджувати, що викривач має право публічно розголошувати інформацію, що становить державну таємницю.

РОЗДІЛ П'ЯТИЙ

ЗАХИСТ ТРУДОВИХ ПРАВ ВИКРИВАЧІВ

У цьому розділі здійснено детальне тлумачення щодо тонкощів гарантій законодавчого захисту трудових прав викривачів і встановлення фактів порушення роботодавцем трудових прав викривача та застосування до нього заходів негативного впливу.

Ключовою новелою Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про запобігання корупції” щодо викривачів корупції» є закріплення на законодавчому рівні механізмів захисту трудових прав викривачів. Серед гарантій захисту трудових прав викривача варто зазначити такі:

1. викривачу не може бути відмовлено в прийнятті на роботу;
2. викривача не може бути звільнено чи примушено до звільнення;
3. викривача не може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності чи піддано з боку керівника або роботодавця іншим негативним заходам впливу (переведення, атестація, зміна умов праці, відмова у призначенні на вищу посаду, зменшення заробітної плати тощо) або загрози таких заходів впливу;
4. у разі відсторонення працівника, який є викривачем, від виконання трудових обов'язків не з його вини оплата праці на період відсторонення здійснюється в розмірі середньої заробітної плати працівника за останній рік;

Звертаємо увагу, що до негативних заходів впливу також належать формально правомірні рішення і дії керівника або роботодавця, які мають вибірковий характер, зокрема, не застосовуються до інших працівників у подібних ситуаціях та/або не застосовувалися до працівника в подібних ситуаціях раніше.

5. викривачу не може бути відмовлено в укладенні чи продовженні договору, трудового договору (контракту);
6. викривача не може бути переведено на іншу постійну нижчеоплачувану роботу (посаду) у зв'язку з повідомленням, а у разі переведення викривачу гарантується негайне поновлення на попередній роботі (посаді), а також виплата різниці в заробітку за час виконання нижчеоплачуваної роботи (не більш як за один рік, а у разі, якщо заява про поновлення розглядається більше одного року не з вини викривача, середній заробіток виплачується за весь час вимушеного прогулу);
7. за наявності підстав для поновлення на роботі працівника, звільненого у зв'язку із здійсненим повідомленням, та за його відмови від такого поновлення йому виплачується грошова компенсація у розмірі шестимісячного середнього заробітку, а в разі неможливості поновлення – у розмірі дворічного середнього заробітку.

З метою захисту викривачів від переслідувань, які можуть вплинути на їхню кар'єру чи професійне життя, зокрема права здійснювати незалежну професійну діяльність, законодавець додатково передбачив такі гарантії захисту прав викривачів: 1) заборона створювати перешкоди у подальшому здійсненні ними їх трудової, професійної, господарської, громадської, наукової або іншої діяльності, проходженні ними служби чи навчання, а також вживати будь-яких дискримінаційних заходів у зв'язку з повідомленням; 2) заборона безпідставно відмовляти у наданні адміністративних та інших послуг у зв'язку з повідомленням.

Важливо звернути увагу, що передбачені гарантії поширюються не лише на особу, яка зробила повідомлення, але й на близьких осіб. Під близькими особами законодавець розуміє членів сім'ї (тобто особу, яка перебуває у шлюбі із викривачем, його дітей до досягнення ними повноліття – незалежно від спільного проживання з ним), членами сім'ї також є будь-які особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки із викривачем²⁸, у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у

²⁸ Крім осіб, взаємні права та обов'язки яких не мають характеру сімейних.

шлюбі. Близькими особами також є чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний та двоюрідний брати, рідна та двоюрідна сестри, рідний брат та сестра дружини (чоловіка), племінник, племінниця, рідний дядько, рідна тітка, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, батько та мати дружини (чоловіка) сина (дочки), усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням викривача. Отже, законодавець запровадив багато нових гарантій захисту прав викривачів, пов'язаних з їхнім професійним життям, які потребують роз'яснення.

Однією з основних новел є впровадження міжнародного стандарту щодо «презумпції вини роботодавця». Цей стандарт означає, що «довести відсутність причинного зв'язку між повідомленням про корупцію та звільненням повинен роботодавець». Розглянемо його докладніше. Згідно з міжнародними стандартами, зокрема Директивою ЄС 2019/1937, у справах про незаконне звільнення викривача значення має саме доведення відсутності зв'язку між фактом повідомлення та звільненням, тоді як фактор часу між повідомленням і звільненням не має братися до уваги. Отже, правова конструкція «викривача, його близьких осіб не може бути звільнено» означає, що звільнення є незаконним і порушує права викривача, якщо власник або уповноважений ним орган, а також фізична особа – роботодавець з власної ініціативи розірвали трудовий договір з підстав, передбачених статтями 40, 41 КЗпП, з особою, яка зробила повідомлення, без надання належних та достовірних доказів, які є достатніми для обґрунтування, що не існує причинно-наслідкового зв'язку між повідомленням та звільненням викривача. Звільнення є незаконним і порушує права викривача, якщо звільненню передувало повідомлення, тобто діє презумпція причинного зв'язку між повідомленням про корупцію та звільненням. Отже, обов'язок доказування відсутності причинно-наслідкового зв'язку між повідомленням про корупцію та звільненням (розірванням трудових відносин) покладено на роботодавця/керівника.

Звертаємо увагу, що довести відсутність причинного зв'язку між повідомленням про корупцію та звільненням викривача повинен саме роботодавець.

Зупинимось докладніше на ключових гарантіях.

ГАРАНТІЯ 1. ВИКРИВАЧА, ЙОГО БЛИЗЬКИХ ОСІБ НЕ МОЖЕ БУТИ ЗВІЛЬНЕНО ЧИ ПРИМУШЕНО ДО ЗВІЛЬНЕННЯ

Європейський суд з прав людини у справі «Гужа проти Молдови» (Gujav. Moldova) зазначив, що державні службовці під час виконання своїх обов'язків можуть отримувати внутрішню, включно з секретною, інформацію, розголошення або публікація якої необхідні з огляду на суспільний інтерес. Повідомлення державними службовцями про незаконні дії або зловживання на робочому місці за певних обставин можуть користуватися захистом, наприклад, коли державний службовець або працівник є єдиною особою або входить до невеликої групи осіб, які обізнані про те, що сталося, і тому мають можливість діяти. У таких випадках розкриття має здійснюватись насамперед керівнику або іншій компетентній особі чи органу. За умови, що цей порядок дотримано, інформацію в крайньому разі може бути розкрито широкому загалу. А отже, за таких умов звільнення не може бути виправдано. Таку саму правову позицію Європейський суд з прав людини висловив у справі «Гайніш проти Німеччини» (Heinisch v. Germany).

Дуже часто роботодавці, щоб приховати звільнення викривача, вживають до нього такий захід впливу, як примушування до звільнення. Зокрема, роботодавець або інші працівники, наділені адміністративними функціями щодо викривача, вдаються до прямих і непрямих (опосередкованих) дій, що спрямовані на схилення останнього чи його близьких осіб до звільнення з роботи за власним бажанням (статті 38, 39 КЗпП) чи звільнення за угодою сторін (пункт 1 частини 1 статті 36 КЗпП). Наприклад, як примус до звільнення мають розглядатися: 1) погрози звільнити на підставі статті КЗпП, що суттєво підірве ділову репутацію викривача чи його близьких осіб (наприклад, погроза звільнити через виявлену невідповідність працівника займаній посаді або виконуваній роботі внаслідок недостатньої кваліфікації); 2) застосування дисциплінарної відповідальності до викривача; 3) дії чи бездіяльність з боку керівництва чи уповноважених на виконання адміністративних функцій осіб, спрямовані на створення умов, за яких викривач не може виконувати свої трудові обов'язки

(наприклад, ненадання співробітнику доступу до електронної системи документообігу підприємства, установи, організації; недопуск на робоче місце; відмова підписувати накази, розпорядження, дозволи на відрядження; гальмування процесу призначення осіб, які є обов'язковими для належного виконання повноважень (суддя працює без помічника)); 4) психологічний тиск на викривача чи його близьких осіб через використання наданих повноважень (наприклад, проведення зборів трудового колективу з метою публічно засудити дії викривача); 5) вплив на викривача через первинну профспілкову організацію; 6) погроза викривачу позовом про захист гідності, честі чи ділової репутації; 7) ненадання відпустки тощо. Вказані дії також можуть бути вчинені особами, не наділеними щодо викривача адміністративними функціями, але за вказівкою керівника, роботодавця чи особи з відповідними функціями. Тобто йдеться про створення викривачеві явно некомфортних умов під час виконання ним трудових обов'язків.

ГАРАНТІЯ 2. ВИКРИВАЧА, ЙОГО БЛИЗЬКИХ ОСІБ НЕ МОЖЕ БУТИ ПРИТЯГНУТО ДО ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Це означає, що до викривача, його близьких осіб не може бути застосовано дисциплінарне стягнення, якщо фактичною підставою для його застосування було здійснене викривачем повідомлення. Застосування дисциплінарного стягнення є незаконним, якщо повідомлення викривача передувало дисциплінарному стягненню, інакше кажучи, діє презумпція причинно-наслідкового зв'язку між повідомленням та дисциплінарною відповідальністю. Відповідно, обов'язок доказування відсутності такого зв'язку між повідомленням та застосуванням дисциплінарного стягнення покладається на орган, який застосовував дисциплінарне стягнення. Це стосується також і випадків, коли дисциплінарне стягнення накладається на викривача не його керівником або роботодавцем, а іншим органом з відповідними повноваженнями за наявності таких ознак: 1) дисциплінарне провадження щодо викривача ініціював його керівник чи особа, підлегла керівнику; 2) керівник викривача або його підлеглі подавали в дисциплінарному провадженні документи, пояснення, обґрунтування тощо, які негативно характеризують викривача; 3) здійснене викривачем

повідомлення суттєво може вплинути на репутацію всього відомства чи мережі організацій, юридичних осіб, у якій працює викривач. Варто зазначити, що у справах про дисциплінарну відповідальність, як і у справах про незаконне звільнення викривача, значення має саме доведення відсутності зв'язку з фактом повідомлення, а не час між повідомленням і притягненням до дисциплінарної відповідальності працівника. Якщо викривач робив повідомлення щодо дій керівництва органу, установи, організації, а стягнення наклав уже новий керівник, презумпція причинно-наслідкового зв'язку між повідомленням про корупцію та дисциплінарною відповідальністю також зберігається й обов'язок доказування відсутності такого зв'язку між повідомленням про корупцію та застосуванням дисциплінарного стягнення залишається на органі, який застосовував дисциплінарне стягнення.

ГАРАНТІЯ 3. ВИКРИВАЧА, ЙОГО БЛИЗЬКИХ ОСІБ НЕ МОЖЕ БУТИ ПІДДАНО З БОКУ КЕРІВНИКА АБО РОБОТОДАВЦЯ ІНШИМ НЕГАТИВНИМ ЗАХОДАМ ВПЛИВУ (ПЕРЕВЕДЕННЯ, АТЕСТАЦІЯ, ЗМІНА УМОВ ПРАЦІ, ВІДМОВА У ПРИЗНАЧЕННІ НА ВИЩУ ПОСАДУ, ЗМЕНШЕННЯ ЗАРОБІТНОЇ ПЛАТИ ТОЩО) АБО ЗАГРОЗИ ТАКИХ ЗАХОДІВ

Будь-які дії/рішення з боку керівництва, які позбавляють або обмежують трудові права викривача, вважаються заходами негативного впливу, їх перелік не обмежується передбаченим у статті, а саме: переведення, атестація, зміна умов праці, відмова у призначенні на вищу посаду, зменшення заробітної плати. Основними ознаками заходу негативного впливу є: 1) зміна істотних умов праці, переведення, які призводять до погіршення умов праці викривача, або відмова в призначенні на вищу посаду (в тому числі загроза таких заходів); 2) відмінність у застосуванні підходів до викривача в порівнянні з іншими працівниками в подібних ситуаціях (тобто, наприклад, планова атестація або переведення всього підприємства в іншу місцевість не підпадають під цю ознаку).

Переведення – переведення на іншу роботу на тому ж підприємстві, в установі, організації, а також на роботу на інше підприємство, в установу, організацію або в іншу місцевість (у тому числі разом з підприємством, установою, організацією). Не вважається переведенням на іншу роботу переміщення працівника на тому ж підприємстві, в установі, організації на інше робоче місце, в інший структурний підрозділ у тій самій місцевості, доручення роботи на іншому механізмі або агрегаті в межах спеціальності, кваліфікації чи посади, обумовленої трудовим договором. Але переміщення також може вважатися негативним заходом впливу на викривача, якщо воно суттєво погіршує умови його роботи, зокрема неформально (наприклад, переміщення до приміщення зі значно гіршим температурним режимом або якістю повітря).

Атестація – процедура визначення рівня практичних навиків, знань, кваліфікації, ділових якостей працівників і встановлення їх відповідності (невідповідності) займаному робочому місцю чи посаді. Атестація вважається заходом негативного впливу за умови, якщо вона має вибірковий характер, тобто застосовується лише до викривача, тоді як інші працівники таку атестацію не проходять.

Зміна істотних умов праці – це зміна системи та розмірів оплати праці, пільг, режиму роботи, встановлення або скасування неповного робочого часу, суміщення професій, зміна розрядів і найменування посад тощо.

Зменшення заробітної плати – скорочення суми винагороди, яку за трудовим договором роботодавець виплачує працівникові за виконану ним роботу. Законом України «Про оплату праці» визначено види виплат, які входять до заробітної плати. Припинення або зменшення виплат у вигляді премій має вважатися зменшенням заробітної плати за умови, що раніше такі виплати по факту нараховувалися викривачеві регулярно, без зв'язку з особливими досягненнями в роботі, але, на відміну від інших працівників, їх йому припинили виплачувати. Те саме стосується невиклати викривачу премії до ювілейної чи святкової дати, якщо її виплату проведено для всіх інших працівників або працівників, що займають аналогічні з викривачем посади чи виконують аналогічну роботу.

ГАРАНТІЯ 4. ДО НЕГАТИВНИХ ЗАХОДІВ ВПЛИВУ ТАКОЖ НАЛЕЖАТЬ ФОРМАЛЬНО ПРАВОМІРНІ РІШЕННЯ І ДІЇ КЕРІВНИКА АБО РОБОТОДАВЦЯ, ЯКІ МАЮТЬ ВИБІРКОВИЙ ХАРАКТЕР

Під формально правомірними рішеннями і діями керівника або роботодавця розуміються рішення, дії, бездіяльність у межах повноважень керівництва установи, підприємства, організації, які за звичайних умов є правомірними, але дискримінують, обмежують законні інтереси викривача в порівнянні з іншими працівниками в подібних ситуаціях. Формально правомірні рішення і дії керівника або роботодавця є заходами негативного впливу на викривача в разі встановлення таких фактів:

1. Певна послідовність подій, зокрема, повідомлення викривача передувало заходам негативного впливу. Варто наголосити, що наближеність у часі цих подій, тобто проміжок часу між застосуванням негативних наслідків до викривача та повідомленням ним про факти корупції, не має значення для встановлення, чи є формально правомірні рішення та дії керівника або роботодавця заходами негативного впливу на викривача.
2. Формально правомірні рішення та дії керівника щодо викривача мають дискримінаційний характер, тобто позбавляють або обмежують певний законний інтерес/право викривача в порівнянні з іншими працівниками в аналогічних ситуаціях.
3. Додатковими обставинами, які можуть свідчити, що відповідні дії/рішення керівництва є негативними заходами впливу на викривача, є відсутність у минулому (до моменту повідомлення) зауважень, нарікань щодо виконання трудових обов'язків працівником, у тому числі й з боку осіб, про корупційні діяння яких він повідомив. Підтвердження наявності чи відсутності відповідних фактів можуть бути: свідчення інших працівників, заохочення та нагороди за успіхи в роботі на підприємстві, в установі, організації до моменту здійснення повідомлення, відсутність дисциплінарних стягнень тощо. Перевірка наявності чи відсутності наведених фактів дасть змогу стверджувати, чи були формально правомірні рішення та

дії керівника або роботодавця заходами негативного впливу на викривача.

Приклади негативних заходів впливу, які є формально правомірними рішеннями (діями) керівника або роботодавця:

Приклад 1. Формальні правила трудової дисципліни, як-от відмічання присутності на робочому місці, надання пояснень щодо кожного випадку фізичної відсутності на робочому місці через виконання службових обов'язків, застосовуються виключно до викривача. Зокрема, фіксація відсутності на робочому місці та виставлення відмітки «прогул» у табелях обліку робочого часу здійснюються виключно щодо викривача й не застосовуються до інших працівників.

Приклад 2. Відмова погодити викривачеві відрядження, необхідне для виконання службових обов'язків.

Приклад 3. Регулярні відрядження у вихідний день без надання іншого дня відпочинку, тоді як інші працівники дуже рідко мають відрядження у вихідний день, а у разі такого відрядження їм надається інший день відпочинку.

Приклад 4. Відмова викривачу в наданні відпустки в іншому місяці, ніж це передбачено графіком відпусток, тоді як іншим працівникам у такому праві відмовлено не було.

ГАРАНТІЯ 5. У РАЗІ ВІДСТОРОНЕННЯ ПРАЦІВНИКА, ЯКИЙ Є ВИКРИВАЧЕМ, ВІД ВИКОНАННЯ ТРУДОВИХ ОБОВ'ЯЗКІВ НЕ З ЙОГО ВИНИ ОПЛАТА ПРАЦІ НА ПЕРІОД ВІДСТОРОНЕННЯ ЗДІЙСНЮЄТЬСЯ В РОЗМІРІ СЕРЕДНЬОЇ ЗАРОБІТНОЇ ПЛАТИ ПРАЦІВНИКА ЗА ОСТАННІЙ РІК

Правова конструкція «не з його вини» означає, що викривач не створював підстав для свого відсторонення, не вчиняв відповідних заборонених дій/бездіяльності, а відсторонення відбулося за умов належної готовності викривача приступити до виконання трудових обов'язків, покладених на нього. Відповідно до частини 1 статті 27 КЗпП «порядок обчислення середньої заробітної плати працівника у

випадках, передбачених законодавством, встановлюється Кабінетом Міністрів України». Визначення розміру середньої заробітної плати передбачено Порядком обчислення середньої заробітної плати, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 8 лютого 1995 року № 100 (з відповідними змінами).

ГАРАНТІЯ 6. ВИКРИВАЧУ, ЙОГО БЛИЗЬКИМ ОСОБАМ НЕ МОЖЕ БУТИ ВІДМОВЛЕНО В УКЛАДЕННІ ЧИ ПРОДОВЖЕННІ ДОГОВОРУ, ТРУДОВОГО ДОГОВОРУ (КОНТРАКТУ)

Ідеться про факт непродовження/неукладення на новий строк договору/контракту або укладення на суттєво менший строк трудового договору (контракту) з викривачем, тоді як іншим працівникам, що мають такий самий досвід роботи та кваліфікацію, договір/контракт було продовжено/укладено, що вважається порушенням прав викривача та вимог Закону.

ГАРАНТІЯ 7. ВИКРИВАЧ, ЙОГО БЛИЗЬКІ ОСОБИ, ЗВІЛЬНЕНІ З РОБОТИ У ЗВ'ЯЗКУ З ПОВІДОМЛЕННЯМ, ПІДЛЯГАЮТЬ НЕГАЙНОМУ ПОНОВЛЕННЮ НА ПОПЕРЕДНІЙ РОБОТІ (ПОСАДІ), А ТАКОЖ ЇМ ВИПЛАЧУЄТЬСЯ СЕРЕДНІЙ ЗАРОБІТОК ЗА ЧАС ВИМУШЕНОГО ПРОГУЛУ, АЛЕ НЕ БІЛЬШ ЯК ЗА ОДИН РІК

У разі, коли на місці роботи викривача виявлено факт його неправомірного звільнення, він підлягає негайному поновленню. Така ситуація може скластися, зокрема, в разі постійної або тимчасової зміни керівника викривача, впливу на керівника вищих за ієрархією органів, зміни його позиції у зв'язку з розголосом викривачем факту порушення тощо. Ініціатором поновлення викривача може бути він сам, його керівник, роботодавець, Національне агентство. Роботодавець, керівник викривача можуть відстоювати правомірність своїх дій щодо викривача, але якщо вони не змогли довести, що факт звільнення викривача не пов'язаний зі здійсненням останнім повідомленням,

то це матиме наслідком винесення Національним агентством припису щодо негайного поновлення викривача, який підлягає негайному виконанню. Те саме стосується винесеного судом рішення про поновлення викривача. Щодо визначення розміру середньої заробітної плати – див. вище.

«Якщо заява про поновлення викривача, його близької особи на роботі (посаді) розглядається більше одного року не з їхньої вини, їм виплачується середній заробіток за весь час вимушеного прогулу».

В окремих випадках припис Національного агентства щодо поновлення викривача може бути не виконаним вчасно його роботодавцем, керівником, наприклад, унаслідок протиправної бездіяльності останніх або оскарження ними припису із зупиненням його дії ухвалою про забезпечення позову в порядку адміністративного судочинства. Заява викривача про поновлення може бути ним звернена до свого роботодавця, керівника, Національного агентства, суду. Для застосування цієї норми достатньо звернення викривача щодо його поновлення на роботі/посаді хоча б до одного зі згаданих суб'єктів, якщо процедура розгляду такого звернення затягнулася не з вини заявника більше як на один рік та за особою було визнано статус викривача. Формулювання «не з їхньої вини» вказує на те, що з боку викривача не має бути умисного затягування розгляду його заяви (наприклад, неявки в судові засідання без поважних причин, подання явно не обґрунтованих клопотань, які збільшували тривалість розгляду питання).

«Викривач, його близькі особи, переведені на іншу постійну нижчеоплачувану роботу (посаду) у зв'язку з повідомленням про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону, підлягають негайному поновленню на попередній роботі (посаді), а також їм виплачується різниця в заробітку за час виконання нижчеоплачуваної роботи, але не більш як за один рік».

Аналогічно, як і у випадку зі звільненням викривача чи його близьких осіб (див. вище), у разі неправомірного (тобто у зв'язку з повідомленням) переведення їх на іншу постійну нижчеоплачувану роботу (посаду) вони підлягають негайному поновленню за рішенням самого роботодавця, керівника викривача, суду або на підставі припису Національного агентства.

У разі відмови викривача від такого поновлення йому виплачується «грошова компенсація у розмірі шестимісячного середнього заробітку, а в разі неможливості поновлення – у розмірі дворічного середнього заробітку».

Йдеться про випадки відмови викривача від його поновлення (або неможливості поновлення) на роботі/посаді, коли особу визнано викривачем та водночас був факт її звільнення чи переведення на іншу постійну нижчеоплачувану роботу (посаду), а роботодавцем, керівником не доведено правомірності таких дій щодо особи, тобто відсутності причинно-наслідкового зв'язку між звільненням, переведенням та повідомленням, здійсненим викривачем. У цьому випадку немає значення, чи викривач спершу клопотав про своє поновлення, а потім відмовився від нього на будь-якому етапі розгляду питання, чи взагалі не порушував питання про своє поновлення, адже в разі виявлення неправомірності звільнення або переведення викривача йому має бути запропоноване поновлення. Головне – наявність сукупності обставин, зазначених вище (повідомлення викривачем, його звільнення чи переведення, правомірність яких не була доведена).

ГАРАНТІЯ 8. ВИКРИВАЧУ, ЙОГО БЛИЗЬКИМ ОСОБАМ НЕ МОЖЕ БУТИ ВІДМОВЛЕНО В НАДАННІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ТА ІНШИХ ПОСЛУГ.

Відповідно до пункту 1 статті 1 Закону України «Про адміністративні послуги» адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону. У цьому випадку норма коментованого Закону виходить за межі заявленого в назві відповідної статті 53-4 регулювання трудових правовідносин і охоплює також адміністративні відносини щодо надання адмінпослуг. Під «іншими послугами» законодавець має на увазі послуги, що надаються природними монополіями, та інші випадки надання послуг, коли викривач з об'єктивних причин не має вибору щодо надавача послуг. Це положення стосується випадків, коли викривач здійснив повідомлення стосовно сфери, в якій задіяний надавач послуг, що відмовив у їх наданні. Стаття 633 Цивільного кодексу

передбачає поняття публічного договору. Це «договір, в якому одна сторона – підприємець взяла на себе обов'язок здійснювати ... надання послуг кожному, хто до неї звернеться (... перевезення транспортом загального користування, послуги зв'язку, медичне, готельне, банківське обслуговування тощо)». Підприємець не має права відмовитися від укладення публічного договору за наявності у нього можливостей надання споживачеві відповідних послуг.

Правова конструкція цього положення подібна до коментованих вище, тобто відмові в отриманні адмінпослуги має передувати здійснення повідомлення викривачем.

ГАРАНТІЯ 9. ЗАБОРОНЕНО СТВОРЮВАТИ ПЕРЕШКОДИ ВИКРИВАЧУ, ЙОГО БЛИЗЬКИМ ОСОБАМ У ПОДАЛЬШОМУ ЗДІЙСНЕННІ НИМИ ЇХ ТРУДОВОЇ, ПРОФЕСІЙНОЇ, ГОСПОДАРСЬКОЇ, ГРОМАДСЬКОЇ, НАУКОВОЇ АБО ІНШОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ПРОХОДЖЕННІ НИМИ СЛУЖБИ ЧИ НАВЧАННЯ, А ТАКОЖ ВЖИВАТИ БУДЬ-ЯКИХ ДИСКРИМІНАЦІЙНИХ ЗАХОДІВ У ЗВ'ЯЗКУ З ПОВІДОМЛЕННЯМ ПРО МОЖЛИВІ ФАКТИ КОРУПЦІЙНИХ АБО ПОВ'ЯЗАНИХ З КОРУПЦІЄЮ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ІНШИХ ПОРУШЕНЬ ЦЬОГО ЗАКОНУ

На відміну від попередніх положень коментованої статті Закону, які стосуються вжиття радикальних неправомірних заходів до викривача, спрямованих на втрату ним роботи в тій чи іншій формі, неможливість отримання ним певних послуг, це положення стосується перешкод для діяльності викривача, його розвитку, здобуття досягнень. Тобто відносини з викривачем не розриваються/блокуються, але він відчуває перешкоди для своєї діяльності. Як і в попередніх випадках, це має наслідком охолоджувальний ефект, спонукаючи викривача та інших осіб, яким відомі відповідні обставини, в подальшому утримуватися від здійснення повідомлень про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону.

Щодо перелічених видів діяльності:

- *«трудової»* – ідеться про діяльність у межах трудових правовідносин викривача;
- *«професійної»* – діяльність викривача як фізичної особи – підприємця чи самозайнятої особи, якщо вона сфокусована в певній сфері;
- *«господарської»* – ідеться про будь-яку діяльність, спрямовану на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність;
- *«громадської»* – діяльність викривача щодо втілення певних ідей, принципів, яка виражається у його взаємодії з суб'єктами владних повноважень, іншими фізичними чи юридичними особами та не спрямована на отримання персональної майнової вигоди;
- *«наукової»* – відповідно до Закону України «Про наукову та науково-технічну діяльність» наукова діяльність – це інтелектуальна творча діяльність, спрямована на одержання нових знань та (або) на пошук шляхів їх застосування, основними видами якої є фундаментальні та прикладні наукові дослідження;
- *«або іншої діяльності»* – ідеться про будь-які інші види діяльності викривача, на які можуть впливати його керівник, роботодавець, адміністрація відповідного навчального закладу, надавач послуг;
- *«проходженні ними служби»* – ідеться про державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, правоохоронних органах, Збройних силах України, інших законних військових формуваннях та інші види проходження служби;
- *«проходженні навчання»* – ідеться про здобуття вищої, середньої, професійної, фахової передвищої, позашкільної освіти чи освіти дорослих, а також підвищення кваліфікації;
- «вживати будь-яких дискримінаційних заходів»

Згідно із Законом України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», дискримінація – ситуація, за якої особа за певною ознакою (у цьому випадку у зв'язку з повідомленням викривача) зазнає обмеження у визнанні, реалізації або користуванні правами і свободами в будь-якій формі, встановленій цим Законом, крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними.

З метою швидкого та результативного поновлення трудових прав викривачів у разі їх порушення Законом впроваджено інституційний механізм поновлення цих трудових прав. Спеціальним суб'єктом владних повноважень щодо захисту трудових прав викривачів, який наділений відповідними повноваженнями, є Національне агентство (проведення перевірок фактів порушень трудових прав викривачів, винесення приписів про поновлення порушених трудових прав викривача).

Відповідно до пункту 13 частини 1 статті 11 Закону повноваження щодо усунення порушень трудових прав викривачів має Національне агентство з питань запобігання корупції. Зокрема, Національне агентство відповідно до пункту 13 статті 11, статті 12 (зокрема підпунктів 5-2, 5-3, 5-5 частини 1), статті 13 Закону наділене повноваженнями щодо перевірки фактів негативного впливу на викривача на робочому місці (звільнення, переведення, атестація, зміна умов праці, відмова у призначенні на вищу посаду, зменшення заробітної плати тощо). З метою вирішення питання щодо винесення приписів з вимогою про усунення порушень трудових та інших прав викривачів і притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні їхніх прав у зв'язку з такими повідомленнями, Закон наділив Національне агентство необхідними повноваженнями (статті 12, 13 Закону) для проведення перевірки та з'ясування, чи дійсно інформація, отримана від викривача, про його звільнення, переведення, зменшення заробітної плати чи інші заходи негативного впливу є достовірною. Водночас дуже важливо під час розгляду звернень викривачів налагодити співпрацю зі спеціально уповноваженою особою відповідної установи, бо саме вона має важливу інформацію для проведення перевірки.

Потрібно звернути увагу, що з огляду на системне тлумачення законів України «Про запобігання корупції», «Про охорону праці», Кодексу законів про працю України, Положення про Державну службу України

з питань праці, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 року № 96, Державна служба України з питань праці не наділена повноваженнями щодо встановлення фактів порушення та поновлення прав викривачів. Інакше кажучи, Національне агентство та Державна служба України з питань праці мають різний мандат і компетенцію. Зокрема, системний аналіз норм Положення про Державну службу України з питань праці, Закону України «Про охорону праці» щодо основних завдань і компетенції Держпраці дає змогу стверджувати, що Державна служба повинна спрямувати свою діяльність саме на забезпечення охорони праці працівників і пов'язаних з цим питань безпеки, як-от: реалізація державної політики у сферах промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами, здійснення державного гірничого нагляду, а також з питань нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю, зайнятість населення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб; здійснення комплексного управління охороною праці та промисловою безпекою на державному рівні; здійснення державного регулювання і контролю у сфері діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки. Тобто мандат Державної служби України з питань праці – це контроль за дотриманням законодавства про працю в частині саме охорони праці, системи правових, соціально-економічних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних і лікувально-профілактичних заходів та засобів, спрямованих на збереження життя, здоров'я і працездатності людини у процесі трудової діяльності та контроль щодо призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій у відповідних випадках.

Натомість мандат Національного агентства – це саме поновлення прав викривачів, а не контроль за дотриманням законодавства про охорону праці. Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» саме Національне агентство є спеціальним органом влади в цій сфері і здійснення перевірок з цих питань належить виключно до мандата Національного агентства, а не до компетенції Державної служби України з питань праці. Звичайно, налагодження взаємодії з усіма суб'єктами владних повноважень потрібне, але станом на сьогодні Держпраці не має ані відповідних компетенцій, ані спеціально-

го мандата на здійснення відповідних перевірок. Саме Національне агентство має виключний мандат та відповідні повноваження щодо здійснення перевірок стосовно дотримання трудових прав особливого суб'єкта – викривача корупції та винесення приписів з вимогою про усунення порушень його прав роботодавцем, керівником. Отже, для винесення відповідного припису Національному агентству не потрібні висновки та перевірки законодавства про працю, проведені Держпраці, оскільки спеціальним органом у сфері захисту прав викривачів не лише щодо винесення приписів, але й щодо перевірки звернень викривачів, що передують відповідним приписам, є саме Національне агентство. Припис є результатом діяльності Національного агентства щодо встановлення відповідних фактів переслідування викривача, що можуть бути встановлені в результаті проведення співробітниками агентства відповідної перевірки. Приписи Національного агентства з вимогою поновлення на робочому місці чи усунення інших порушень трудових прав викривача є обов'язковими для роботодавців/керівників. Зокрема, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації має 10 робочих днів на виконання припису та повинен повідомити Національне агентство про результати виконання припису (абзац 2 частини 6 статті 12 Закону). Невиконання законних вимог (приписів) Національного агентства з питань запобігання корупції щодо усунення порушень законодавства про запобігання і протидію корупції тягне за собою накладення штрафу від ста до двохсот п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (стаття 188-46 Кодексу України про адміністративні правопорушення).

Якщо особа (викривач) повідомляє чи повідомила неправдиву інформацію про порушення внаслідок чесної помилки, то гарантії за статтею 53-4 поширюються і на неї. Ідеться про випадки, коли особа мала обґрунтовані підстави вважати, з огляду на обставини та інформацію, наявну у неї на момент повідомлення, що обставини, про які вона повідомляє, справді були.

Мотиви викривачів не мають значення для ухвалення рішення про те, чи повинні вони отримувати захист. Це впливає з того, що вказана норма Закону не позбавляє особу статусу викривача та правового захисту у разі здійснення повідомлення з метою помсти, з мотивів особистої неприязні та в подібних випадках.

Утім, захист не має поширюватися на осіб, які повідомляють інформацію, яка вже в повному обсязі є у відкритому доступі або спирається на необґрунтовані чутки та плітки. Це впливає з визначення поняття «викривач» у Законі.

РОЗДІЛ ШОСТИЙ

ГАРАНТУВАННЯ АНОНІМНОСТІ ТА КОНФІДЕНЦІЙНОСТІ

Цей розділ присвячено роз'ясненню положень законодавства щодо гарантування анонімності та конфіденційності. Зокрема, пояснюється різниця між поняттями «анонімність» та «конфіденційність». Надано роз'яснення щодо механізмів забезпечення відповідних прав викривачу.

Одним із передбачених Законом прав і гарантій захисту викривачів є можливість повідомляти про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону без зазначення відомостей про себе (анонімно) (пункт 7 статті 53-3 Закону). Це право додатково розкривається у двох статтях Закону: статті 53 і статті 53-5.

У частині 4 статті 53 Закону визначено, що викривач може здійснювати повідомлення про виявлені ним можливі факти корупційних правопорушень через захищені канали зв'язку, які в обов'язковому порядку мають створюватись у Національному антикорупційному бюро України, Національному агентстві з питань запобігання корупції, інших спеціально уповноважених суб'єктах у сфері протидії корупції, державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, юридичних особах публічного права та юридичних особах, які зазначені у частині 2 статті 62 Закону України «Про запобігання корупції». Крім того, повідомлення викривача про виявлені можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень можуть бути здійснені у спосіб, передбачений галузевим законодавством (адміністративним, кримінальним).

Стаття 53-5 Закону більш змістовно розкриває право викривача на конфіденційність та анонімність. У ній, зокрема, йдеться про те, що *заборонено розкривати інформацію про особу викривача, його близьких осіб або інші дані, які можуть ідентифікувати особу викривача, його близьких осіб, третім особам, які не залучаються до розгляду, перевірки та/або розслідування*

повідомлених ним фактів, а також особам, дії або бездіяльності яких стосуються повідомлені ним факти, крім випадків, установлених законом. У разі якщо законом дозволяється без згоди викривача ухвалення обґрунтованого рішення про розголошення інформації про викривача або інформації, яка може ідентифікувати особу викривача, викривач повинен бути повідомлений про це не пізніше ніж за 18 робочих днів до дня розкриття відповідної інформації шляхом вручення йому повідомлення про ухвалення відповідного рішення під розписку. У повідомленні про розкриття інформації про особу викривача має бути вказано коло осіб, яким буде розголошена інформація, а також підстави такого розголошення. За незаконне розкриття відомостей про викривача настає відповідальність, передбачена законом.

Із зазначених вище положень випливає, що в кримінальному провадженні анонімність викривача реалізовується у формах: анонімного повідомлення інформації про можливі факти корупційних кримінальних правопорушень до органів досудового розслідування, забезпечення анонімності під час вирішення питання щодо виплати винагород, забезпечення анонімності під час судового провадження.

Проте маємо зауважити, що в певних випадках у кримінальному провадженні поняття «анонімність» фактично підмінюється поняттям «конфіденційність», наприклад, якщо викривач бажає зберегти власну анонімність і водночас отримати винагороду. Він/вона буде вимушений/а повідомити відповідальній особі органу, до якого він/вона звертається, власні анкетні дані для подальшої комунікації.

Пропонуємо розглянути поняття «анонімність» та «конфіденційність» більш докладно задля їх розмежування. Обидва ці терміни слід розглядати крізь призму подання заяв/звернень та будь-якого виду інформації.

У законодавстві анонімне звернення визначено *як звернення без зазначення місця проживання, не підписане автором (авторами), а також таке, з якого неможливо встановити*

*авторство*²⁹. Тобто під анонімним зверненням викривача слід розуміти звернення, яке не містить будь-якої інформації, за допомогою якої можна ідентифікувати особу викривача.

Під конфіденційністю розуміють *доступність інформації лише адресату, тобто особі або органу, яким повідомляється така інформація*.

Отже, якщо до органу або його уповноваженої особи надійшло звернення, яке не містить авторства, будь-якої іншої інформації, за якою можна було б ідентифікувати адресанта, таке звернення слід вважати анонімним. Проте, якщо викривач вирішить розкрити власну особу уповноваженому представникові органу, до якого він звернувся, із подальшим збереженням анонімності для третіх осіб, у такому разі йтиметься про конфіденційність.

Право викривача повідомляти про можливі факти корупційних кримінальних правопорушень, інших порушень Закону без зазначення відомостей про себе (анонімно)

Законом України «Про запобігання корупції» визначено, що Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції, інші спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, юридичні особи публічного права та юридичні особи, зазначені у частині 2 статті 62 цього Закону, зобов'язані створити захищені анонімні канали зв'язку (канали онлайн-зв'язку, анонімні гарячі лінії, електронні поштові скриньки та інше), через які викривач може здійснити повідомлення, гарантовано зберігаючи свою анонімність.

Анонімне повідомлення про корупційне кримінальне правопорушення може бути направлено до одного з органів досудового розслідування за підслідністю: Національного антикорупційного бюро України, органів Національної поліції (Головного слідчого управління Національної поліції; слідчих управлінь головних управлінь Національної поліції в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі,

²⁹ Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній фіскальній службі України та її територіальних органах» від 02.03.2015 № 271; Наказ Служби безпеки України «Про затвердження Інструкції про порядок розгляду в Службі безпеки України звернень громадян» від 10.04.2018 № 532.

областях та місті Києві; слідчих відділів (відділень) територіальних (відокремлених) підрозділів поліції); органів Державного бюро розслідувань. Такі повідомлення розглядаються за умови, що відповідна інформація стосується конкретної особи та/або містить фактичні дані про вчинення злочину, які можуть бути перевірені. Додатково викривач може повідомити відповідальній особі органу досудового розслідування свої анкетні дані для подальшої комунікації. Відповідний орган досудового розслідування має забезпечити конфіденційність анкетних даних викривача, за умови подання останнім клопотання про застосування таких заходів (як уже зазначалось, у такому разі застосовуватимуться положення законодавства про конфіденційність даних про викривача, а не про анонімність). Якщо викривач подав клопотання про забезпечення його конфіденційності та анонімності, дізнавач, слідчий чи прокурор повинні застосувати заходи забезпечення конфіденційності даних про особу, передбачені статтею 15 Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві». Можна застосувати один із таких заходів: а) обмеження відомостей про особу в матеріалах перевірки (заявах, поясненнях тощо), а також протоколах слідчих дій та інших матеріалах кримінального провадження, заміна прізвища, імені, по батькові в цих документах псевдонімами за постановою органу, що здійснює оперативно-розшукову діяльність, слідчого, дізнавача, прокурора або за ухвалою слідчого судді, суду про зміну анкетних даних. Ці постанови (ухвали) до матеріалів справи не приєднуються, а зберігаються окремо в органі, у провадженні якого перебуває кримінальне провадження; б) проведення упізнання особи поза візуальним та аудіоспостереженням того, кого впізнають, з дотриманням вимог кримінального процесуального законодавства; в) неоголошення будь-яким способом дійсних анкетних даних про осіб, які взяті під захист і підлягають виклику в судові засідання; г) виклик до суду цієї особи виключно через орган, який здійснює заходи безпеки; г) накладення тимчасової заборони на видачу відомостей про особу, взятую під захист, адресними бюро, паспортними службами, підрозділами державтоінспекції, довідковими службами АТС та іншими державними інформаційно-довідковими службами.

Забезпечення анонімності та конфіденційності під час розгляду питання щодо виплати винагороди викривачу

Відповідно до частини 6 статті 130-1 КПК з метою захисту персональних даних анонімного викривача після їх розкриття для суду можуть бути здійснені, зокрема, такі заходи безпеки, як забезпечення конфіденційності відомостей про особу та/або закритий судовий розгляд.

Коментована стаття надає викривачу право представляти свої інтереси під час розгляду питання щодо виплати йому винагороди особисто і через представника – адвоката (у тому числі анонімно, але до вирішення питання виплати йому винагороди).

Викривач має право на анонімність, яке забезпечується застосуванням до нього таких заходів безпеки, як забезпечення конфіденційності відомостей про особу та/або закритий судовий розгляд.

З цією метою, відповідно до пункту «а» частини 1 статті 15 Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», здійснюється обмеження відомостей про особу в матеріалах перевірки (заявах, поясненнях тощо), а також протоколах слідчих дій та інших матеріалах кримінального провадження, заміна прізвища, імені, по батькові в цих документах псевдонімами за постановою органу, що здійснює оперативно-розшукову діяльність, слідчого, дізнавача, прокурора або за ухвалою слідчого судді, суду про зміну анкетних даних. Ці постанови (ухвали) до матеріалів справи не приєднуються, а зберігаються окремо в органі, у провадженні якого перебуває кримінальне провадження.

Забезпечення конфіденційності під час судового провадження

Як уже було зазначено, під час судового провадження викривач може користуватись правом на конфіденційність власних відомостей у порядку, передбаченому статтями 15–16 Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві».

Під час судового розгляду для забезпечення безпеки викривача суд за власною ініціативою або за клопотанням учасників кримінального провадження може ухвалити рішення про проведення допиту викривача з використанням відеоконференції при трансляції з іншого приміщення, в тому числі у спосіб, що унеможлиблює ідентифікацію

особи, яка дає показання, а також рішення про проведення закритого судового засідання (частина 10 статті 352 КПК, частина 2 статті 16 Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві»).

РОЗДІЛ СЬОМИЙ

ПРАВО НА ВИНАГОРОДУ

Цей розділ присвячено роз'ясненню міжнародних стандартів права на винагороду та процесуальних аспектів винагороди викривачу.

Професор Гентського університету, доктор філософії з прикладної етики Вім Вандекеркхове зазначає, що запровадження винагороди для викривачів у 1990-х Дворкін і Міцелі назвали зсувом від «старої моделі» до «нової». Під «старою моделлю» вони розуміли більше цінування мотивації, ніж інформації, і ставлення до викриття як акту вияву сумління та відповідальності, тоді як «нова модель» означає, що отримання інформації від викривача важливіше від його мотивації. «Нова модель» знаходить свою легітимність у консеквенціалістському аргументі ефективності³⁰. Основним аргументом на захист запровадження винагороди для викривачів, зокрема і в Україні під час ухвалення Закону України «Про запобігання корупції» щодо викривачів корупції, є збільшення випадків викриття корупції, тобто більше грошей буде повернуто в державну скарбницю. Винагорода викривачу може становити 10–30 % від повернутих коштів.

Законом України «Про запобігання корупції» (стаття 53-7) визначено розмір винагороди викривача 10 % від грошового розміру предмета корупційного злочину або розміру завданих державі збитків від злочину після ухвалення обвинувального вироку суду. Законодавець встановив і верхній поріг максимальної суми винагороди, яка не має перевищувати трьох тисяч мінімальних заробітних плат, установлених на час вчинення злочину (мінімальна заробітна плата у 2021 році: з 1 січня – 6000 грн; 1 грудня – 6500 грн). Згідно з пунктом 8 частини 1 статті 40 Бюджетного кодексу України розмір мініимальної заробітної плати визначається в Законі про Державний бюджет України на відповідний рік.

У разі якщо по одному кримінальному провадженню щодо корупційного кримінального правопорушення було отримано повідомлення

30 Vandekerckhove W. Rewarding the Whistleblower – Disgrace, Recognition, or Efficiency? / W. Vandekerckhove // Arszutowicz M., Gasparski W. Whistleblowing: in defense of proper action. – New Brunswick, NJ : Transaction, 2011. – P. 22.

від різних викривачів і якщо ці повідомлення містять різну доповнюючу інформацію, то розмір винагороди рівномірно розподіляється між викривачами, незалежно від обсягу повідомленої інформації, її змісту та значення для кримінального провадження.

У коментованій статті прямо вказано, що викривач може отримати винагороду за здійснення повідомлення про вчинення корупційного злочину, що відсилає до статей КПК, які передбачають процесуальні аспекти виплати винагороди викривачу.

Для отримання винагороди за здійснення повідомлення про вчинення корупційного злочину має бути дотримано таких умов:

1. викривач має активно сприяти розкриттю кримінального корупційного правопорушення;
2. грошовий розмір предмета цього кримінального правопорушення або завдані державі збитки від такого кримінального правопорушення в 5000 і більше разів мають перевищувати розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на час вчинення кримінального правопорушення.

Розмір винагороди викривачу становить 10 % від грошового розміру предмета корупційного кримінального правопорушення або від завданої державі шкоди, але не більше 3000 мінімальних заробітних плат, встановлених на час вчинення кримінального правопорушення.

Часом вчинення кримінального правопорушення відповідно до частини 3 статті 4 КК є час вчинення особою передбаченої КК дії або бездіяльності.

У статті 291 КПК вказано, що обвинувальний акт має містити, зокрема, відомості про розмір пропонованої винагороди викривачу. Це означає, що слідчий, дізнавач, прокурор під час складання обвинувального акта повинні вказати розмір винагороди, яка пропонується викривачу. Визначення розміру винагороди проводиться із врахуванням критеріїв персональності та важливості інформації, повідомленої викривачем. Також потрібно враховувати положення частини 3 статті 130-1 КПК щодо осіб, які не мають права на винагороду.

Винагорода виплачується викривачу за результатами судового розгляду після ухвалення судом обвинувального вироку, який набрав законної сили. У статті 374 КПК вказано, що в обвинувальному вирокі суду, в його резолютивній частині має зазначатися рішення про винагороду викривачу, яке приймається з урахуванням статті 130-1 КПК, а також усіх обставин провадження.

Суд визначає, чи підлягає винагорода виплаті викривачу, із урахуванням таких двох критеріїв: *персональність і важливість інформації*.

Персональність інформації – інформація, повідомлена викривачем правоохоронному органу, має походити від його особистої обізнаності, у тому числі бути одержаною від третіх осіб. Така інформація не є загальнодоступною та не міститься в публічних звітах, результатах перевірок, матеріалах, дослідженнях, інформаційних повідомленнях органів чи засобів масової інформації, крім випадку, коли викривач є джерелом такої інформації.

Для отримання винагороди важливою умовою є те, що інформація про корупційне кримінальне правопорушення не була відома органу досудового розслідування з інших джерел до моменту її повідомлення викривачем. У разі повідомлення інформації, яка вже відома органу досудового розслідування (щодо її перевірки здійснюється досудове розслідування), особа набуває статусу викривача, але не може претендувати на винагороду.

Важливість інформації – повідомлена викривачем інформація має містити фактичні дані, що можуть бути перевірені, і сприяти доказуванню хоча б однієї з таких обставин вчинення кримінального корупційного правопорушення:

1. подія кримінального правопорушення (час, місце, спосіб та інші обставини вчинення кримінального правопорушення);
2. винуватість обвинуваченого у вчиненні кримінального правопорушення, форма вини, мотив і мета вчинення кримінального правопорушення;
3. вид і розмір шкоди, завданої кримінальним правопорушенням;

4. обставини, які підтверджують, що гроші, цінності та інше майно, які підлягають спеціальній конфіскації, одержані внаслідок вчинення кримінального правопорушення та/або є доходами від такого майна, або призначалися (використовувалися) для схиляння особи до вчинення кримінального правопорушення, фінансування та/або матеріального забезпечення кримінального правопорушення чи винагороди за його вчинення, або є предметом кримінального правопорушення, у тому числі пов'язаного з їх незаконним обігом, або підшукані, виготовлені, пристосовані або використані як засоби чи знаряддя вчинення кримінального правопорушення;
5. обставини, що є підставою для застосування до юридичних осіб заходів кримінально-правового характеру.

У разі невідповідності повідомлення викривача хоча б одному із двох зазначених критеріїв викривач не може претендувати на винагороду.

Також на винагороду не має права особа, яка:

1. повідомила про корупційне кримінальне правопорушення у межах угоди у кримінальному провадженні або є співучасником корупційного кримінального правопорушення, про яке вона повідомила;
2. повідомила про корупційне кримінальне правопорушення як викривач, маючи при цьому можливість для здійснення офіційного повідомлення про виявлене кримінальне правопорушення у межах реалізації своїх службових повноважень.

Новелою законодавця є закріплення порядку виплати винагороди викривачу за процедурою безспірного списання за рахунок Державного бюджету України органами Державного казначейства України. Безспірне списання – операції з коштами державного та місцевих бюджетів, що здійснюються з метою виконання Казначейством та його територіальними органами (далі – органи Казначейства) рішень про стягнення коштів без згоди (подання) органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, боржників, органів місцевого самоврядування та/або державних органів на підставі виконавчих документів.

Для отримання винагороди викривач подає органіві Державного казначейства в установлений зазначеним органом спосіб:

- ▶ заяву про виконання такого рішення із зазначенням реквізитів банківського рахунка (у разі наявності – довідку банку), назви банку, його МФО та коду ЄДРПОУ, номера рахунка (поточний, транзитний, картковий), прізвища, імені, по батькові (повне найменування – для юридичної особи) власника рахунка, на який слід перерахувати кошти, або даних для пересилання коштів через підприємства поштового зв'язку, що здійснюється за рахунок стягувача (прізвище, ім'я, по батькові адресата, його поштова адреса (найменування вулиці, номер будинку, квартири, найменування населеного пункту, поштовий індекс), реквізити банківського рахунка поштового відділення);
- ▶ оригінал виконавчого документа;
- ▶ вирок суду.

Викривач має право представляти свої інтереси під час розгляду питання щодо виплати йому винагороди особисто і через представника – адвоката (у тому числі анонімно, але до вирішення питання виплати йому винагороди).

Викривач має право на анонімність, яке забезпечується застосуванням до нього таких заходів безпеки, як забезпечення конфіденційності відомостей про особу та/або закритий судовий розгляд.

Надання викривачу права на оскарження судового рішення в частині, що стосується його інтересів під час вирішення питання виплати йому винагороди, є забезпеченням змагальності кримінального провадження та забезпечує стимулювання матеріального заохочення викривача. Апеляційна скарга подається викривачем або його представником (адвокатом) через суд, який ухвалив судові рішення, протягом тридцяти днів з дня його проголошення. В апеляційній скарзі зазначається:

1. найменування суду апеляційної інстанції;
2. прізвище, ім'я та по батькові (найменування), місце проживання (перебування) особи, яка подає апеляційну скаргу, а також но-

- мер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є;
3. судові рішення, яке оскаржується, і назва суду, який його ухвалив;
 4. вимоги особи, яка подає апеляційну скаргу, та їх обґрунтування із зазначенням того, у чому полягає незаконність чи необґрунтованість судового рішення;
 5. клопотання особи, яка подає апеляційну скаргу, про дослідження доказів;
 6. перелік матеріалів, які додаються.

Апеляційна скарга підписується особою, яка її подає. Якщо апеляційну скаргу подає захисник, представник потерпілого, то до неї додаються оформлені належним чином документи, що підтверджують його повноваження відповідно до вимог КПК.

РОЗДІЛ ВОСЬМИЙ

ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ СТАТУС ВИКРИВАЧА У СУДОВОМУ ПРОВАДЖЕННІ

Цей розділ присвячено тлумаченню положень законодавства щодо процесуальних аспектів захисту прав викривача. Зокрема, роз'яснено положення законодавства щодо правового статусу викривача в кримінальному процесі, у провадженні про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, цивільному та адміністративному процесах.

УЧАСТЬ ВИКРИВАЧА В КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

Викривач – фізична особа, яка за наявності переконання, що інформація є достовірною, звернулася із заявою або повідомленням про корупційне кримінальне правопорушення до органу досудового розслідування (пункт 16-2 статті 3 КПК).

Учасники кримінального провадження – сторони кримінального провадження, потерпілий, його представник та законний представник, цивільний позивач, його представник та законний представник, цивільний відповідач та його представник, представник юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, третя особа, щодо майна якої вирішується питання про арешт, інша особа, права чи законні інтереси якої обмежуються під час досудового розслідування, особа, стосовно якої розглядається питання про видачу в іноземну державу (екстрадицію), заявник, у тому числі викривач, свідок та його адвокат, понятий, заставодавець, перекладач, експерт, спеціаліст, представник персоналу органу пробації, секретар судового засідання, судовий розпорядник (пункт 25 статті 3 КПК).

З огляду на наведене законодавче визначення викривачем вважається фізична особа (громадянин України, особа без громадянства, іноземець).

Наявність у викривача внутрішнього переконання, що інформація є достовірною, – це стан упевненості особи в тому, що інформація, яку вона повідомляє, свідчить про можливі факти вчинення корупційного правопорушення, і цей стан ґрунтується на її знанні ознак корупційного правопорушення, життєвому чи професійному досвіді або інших обставинах.

Достовірність інформації – її властивість підтверджувати наявність чи відсутність фактичних даних про можливі факти корупційних правопорушень, що ґрунтується на внутрішньому переконанні викривача.

Формами звернення викривача до органу досудового розслідування є заява (повідомлення) про корупційне кримінальне правопорушення.

Заява (повідомлення) може бути письмовою або усною і наданою безпосередньо під час особистого звернення заявника до органу досудового розслідування. Усні заяви (повідомлення) викривача уповноважена службова особа органу досудового розслідування вносить до протоколу прийняття заяви про кримінальне правопорушення. Під час особистого звернення заявника із письмовою заявою (повідомленням) до органу досудового розслідування уповноважена службова особа органу приймає і реєструє таке звернення.

Фактичні дані у заяві викривача мають складатися з інформації про конкретний факт кримінального корупційного правопорушення.

Заява (повідомлення) викривача про кримінальне корупційне правопорушення має містити усі відомі викривачу відомості, зокрема, про:

- обставини правопорушення;
- місце і час його вчинення;
- спосіб вчинення;
- особу, яка вчинила правопорушення;

- вид і розмір шкоди, завданої кримінальним правопорушенням, тощо.

Корупційними кримінальними правопорушеннями відповідно до примітки до статті 45 КК вважаються кримінальні правопорушення, передбачені статтями:

- 191 – Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем;
- 262 – Викрадення, привласнення, вимагання вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин чи радіоактивних матеріалів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживанням службовим становищем;
- 308 – Викрадення, привласнення, вимагання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів чи заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем;
- 312 – Викрадення, привласнення, вимагання прекурсорів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем;
- 313 – Викрадення, привласнення, вимагання обладнання, призначеного для виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, чи заволодіння ним шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем та інші незаконні дії з таким обладнанням;
- 320 – Порушення встановлених правил обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів;
- 357 – Викрадення, привласнення, вимагання документів, штампів, печаток, заволодіння ними шляхом шахрайства чи зловживання службовим становищем або їх пошкодження;
- 410 – Викрадення, привласнення, вимагання військовослужбовцем зброї, бойових припасів, вибухових або інших бойових речовин, засобів пересування, військової та спеціальної техніки чи іншого військового майна, а також заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем

у разі їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем,
а також кримінальні правопорушення, передбачені статтями:

- 210 – Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням;
- 354 – Підкуп працівника підприємства, установи чи організації;
- 364 – Зловживання владою або службовим становищем;
- 364-1 – Зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми;
- 365-2 – Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги;
- 368 – Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою;
- 368-3 – Підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми;
- 368-4 – Підкуп особи, яка надає публічні послуги;
- 368-5 – Незаконне збагачення;
- 369 – Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі;
- 369-2 – Зловживання впливом;
- 369-3 – Протиправний вплив на результати офіційних спортивних змагань.

Кримінальними правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, вважаються кримінальні правопорушення, передбачені статтями 366-2, 366-3 КК України.

З огляду на вимоги пункту 16² частини 1 статті 3 КПК викривач може звернутися із заявою або повідомленням про корупційне кримінальне правопорушення до будь-якого органу досудового розслідування.

Органами досудового розслідування згідно зі статтею 38 КПК є органи, що здійснюють досудове слідство і дізнання.

Досудове слідство корупційних кримінальних правопорушень здійснюють:

1. слідчі підрозділи:
 - а) органів Національної поліції. Органами досудового розслідування Національної поліції України є: 1) Головне слідче управління Національної поліції; 2) слідчі управління головних управлінь Національної поліції в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі, областях та місті Києві; 3) слідчі відділи (відділення) територіальних (відокремлених) підрозділів поліції;
 - б) органів Державного бюро розслідувань;
2. підрозділи детективів, підрозділ внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України.

Дізнання щодо корупційних правопорушень здійснюють підрозділи дізнання або уповноважені особи інших підрозділів:

- а) органів Національної поліції;
- б) органів Державного бюро розслідувань;
- в) Національного антикорупційного бюро України.

Отже, за загальним правилом викривач має право звернутися із заявою (повідомленням) про корупційне кримінальне правопорушення саме до вказаних органів досудового розслідування. Однак відповідно до частини 1 статті 53-2 Закону викривач самостійно визначає, які канали використовувати для повідомлення про можливі факти корупційних правопорушень. Отже, якщо особа звернулася із заявою (повідомленням) до інших правоохоронних органів, прокуратури чи Національного агентства та за результатами розгляду її заяви (повідомлення) було внесено відомості до ЄРДР про вчинення корупційного кримінального правопорушення, така особа вважається викривачем.

За своїм процесуальним статусом викривач є заявником (пункт 25 частини 1 статті 3, частина 3 статті 60 КПК) із ширшим колом процесуальних прав.

У разі якщо в повідомленні викривача наведено інформацію про вчинення корупційного кримінального правопорушення, але органом досудового розслідування внесено відомості до ЄРДР за статтею кримінального закону про кримінальне правопорушення, яке не є корупційним, особа не набуває процесуального статусу викривача, але набуває статусу заявника.

Відповідно до частини 2 статті 60 КПК викривач як заявник має право:

1. *отримати від органу, до якого він подав заяву, документ, що підтверджує її прийняття і реєстрацію;*

Викривач має право отримати підтвердження того, що його заяву (повідомлення) прийнято органом досудового розслідування. Відповідно до розділу II Порядку ведення єдиного обліку в органах (підрозділах) поліції заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події, затвердженого Наказом Міністерства внутрішніх справ України № 100 від 8 лютого 2019 року, прийняття заяв (повідомлень) незалежно від місця і часу їх учинення, повноти отриманих даних, особи заявника здійснює цілодобово, безперервно та невідкладно орган (підрозділ) поліції, до якого надійшла така інформація.

Заяви (повідомлення) можуть бути усні або письмові:

- усні заяви (повідомлення) від осіб уповноважена службова особа органу (підрозділу) поліції або інший поліцейський, до повноважень якого це належить, вносить до протоколу прийняття заяви про кримінальне правопорушення та іншу подію;
- під час особистого звернення заявника до органу (підрозділу) поліції із письмовою заявою (повідомленням) уповноважена службова особа органу (підрозділу) поліції її (його) приймає і реєструє.

Якщо заява (повідомлення) надійшла до органу (підрозділу) поліції під час особистого звернення заявника одночасно з її (його) реєстра-

цією в ІТС ІПНП або журналі єдиного обліку заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події, уповноважена службова особа оформлює та видає заявникові талон-повідомлення ЄО про прийняття і реєстрацію заяви (повідомлення) про кримінальне правопорушення та іншу подію. Корінці талонів-повідомлень зберігаються в уповноваженої службової особи.

2. отримати витяг з ЄРДР;

Відповідно до пункту 2 розділу 4 Положення про Єдиний реєстр досудових розслідувань, порядок його формування та ведення, затвердженого Наказом Генерального прокурора № 298 від 30.06.2020, витяг з Реєстру – це згенерований програмними засобами ведення Реєстру документ, який засвідчує факт реєстрації в Реєстрі відомостей про кримінальне правопорушення, отриманих за визначеними параметрами, які є актуальними на момент його формування.

До витягу з Реєстру включається інформація про:

- a) номер та дату реєстрації кримінального провадження (виділення матеріалів досудового розслідування);
- b) дату надходження заяви, повідомлення та дату і час внесення відомостей про заяву, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення до Реєстру, правову кваліфікацію кримінального правопорушення, наслідок розслідування кримінального правопорушення;
- c) прізвище, ім'я, по батькові потерпілого, заявника (найменування юридичної особи та ідентифікаційний код Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань (далі – ЄДР));
- d) короткий виклад обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення;
- e) прізвище, ім'я, по батькові та дату народження особи, якій повідомлено про підозру, наслідки розслідування щодо особи та відомості про здійснення спеціального досудового розслідування щодо неї;
- f) найменування, код ЄДР, юридичну адресу, розрахунковий ра-

хунок, місце та дату державної реєстрації юридичної особи, щодо якої здійснюється кримінальне провадження, а також анкетні дані її представника;

г) орган досудового розслідування;

h) прізвище, ім'я, по батькові слідчого (слідчих) органів досудового розслідування, дізнавача (дізнавачів) органів дізнання, уповноваженої особи (осіб) іншого підрозділу, працівника (працівників) підрозділів детективів та внутрішнього контролю Національного бюро, які здійснюють досудове розслідування, та прокурора (прокурорів), який (які) здійснює(ють) процесуальне керівництво.

Витяг з Реєстру є підтвердженням статусу викривача для особи, яка звернулася до органу досудового розслідування, а також надає їй можливість перевірити, чи правильно внесено до ЄРДР відомості, викладені в заяві (повідомленні) викривача.

3. подавати на підтвердження своєї заяви речі і документи;

З метою підтвердження інформації, наведеної в заяві (повідомленні), викривач має право подавати докази, до яких законодавець відніс документи та речові докази.

4. отримати інформацію про закінчення досудового розслідування.

Зважаючи на загальні положення закінчення досудового розслідування, визначені у статті 283 КПК, прокурор у найкоротший строк інформує викривача про здійснення ним однієї з наведених нижче дій:

- закриття кримінального провадження;
- звернення до суду з клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності;
- звернення до суду з обвинувальним актом, клопотанням про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру.

Крім прав, передбачених частиною 2 статті 60 КПК, викривач також має право отримувати інформацію про стан досудового розслідування, розпочатого за його заявою чи повідомленням. Для отримання інформації викривач звертається із заявою про отримання інформації до відповідного органу досудового розслідування, слідчого чи прокурора. У заяві викривач може просити інформацію про стан та результати досудового розслідування, розпочатого за його заявою чи повідомленням. Інформація надається слідчим або прокурором у строк не більше 5 днів з моменту подання заяви.

Відповідно до частини 2 статті 53⁶ Закону вказані особи повинні повідомити викривача про результати розслідування, передбачені частиною 2 статті 283 КПК, у строк не більше 5 днів з моменту прийняття рішення про:

- закриття кримінального провадження;
- звернення до суду з клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності;
- звернення до суду з обвинувальним актом;
- звернення до суду з клопотанням про застосування примусових заходів медичного характеру;
- звернення до суду з клопотанням про застосування примусових заходів виховного характеру.

Якщо викривач є особою, якій відомі або можуть бути відомі обставини, що підлягають доказуванню під час кримінального провадження, і яка викликана для давання показань і при цьому не належить до осіб, визначених у частині 2 статті 65 КПК, які не можуть бути допитані про певні обставини, він має права та обов'язки свідка, передбачені статтею 66 КПК.

Обов'язками викривача є:

1. прибути за викликом до слідчого, дізнавача, прокурора, слідчого судді, суду, а в разі неможливості прибути за викликом у призначений строк – заздалегідь повідомити про це зазначених осіб (пункт 1 частини 2 статті 66 КПК);

2. давати правдиві показання під час досудового розслідування та судового розгляду (пункт 2 частини 2 статті 66 КПК);
3. не перешкоджати встановленню обставин вчинення кримінального правопорушення (пункт 2 частини 1 статті 57 КПК);
4. не розголошувати без дозволу слідчого, дізнавача, прокурора, суду відомості, які стали йому відомі у зв'язку з участю у кримінальному провадженні і які становлять охоронювану законом таємницю (пункт 3 частини 2 статті 66 КПК).

Слідчий, дізнавач, прокурор невідкладно, але не пізніше 24 годин після подання заяви (повідомлення) викривача про вчинене кримінальне правопорушення зобов'язаний внести відповідні відомості до ЄРДР, розпочати розслідування та не пізніше ніж через 24 години з моменту внесення таких відомостей надати викривачу витяг з ЄРДР (частина 9 статті 214 КПК).

Слідчий, дізнавач, прокурор протягом 24 годин з моменту внесення відповідних відомостей до ЄРДР у письмовій формі повідомляє Національне агентство про початок досудового розслідування за участю викривача, підставу початку досудового розслідування і такі відомості:

1. дату надходження заяви (повідомлення) викривача про кримінальне правопорушення;
2. прізвище, ім'я, по батькові викривача;
3. короткий виклад обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, наведених викривачем;
4. попередню правову кваліфікацію кримінального правопорушення із зазначенням статті (частини статті) закону України про кримінальну відповідальність;
5. прізвище, ім'я, по батькові та посаду службової особи, яка внесла відомості до ЄРДР, а також слідчого, прокурора, який вніс відомості до ЄРДР та/або розпочав досудове розслідування.

Копія зазначеного повідомлення Національному агентству надається викривачу.

Зміни, внесені до КПК, передбачили закріплення додаткових відомостей, які вносяться до обвинувального акта. Достовірні анкетні відомості викривача зазначаються в обвинувальному акті у випадку, коли викривач не просив забезпечити його анонімність і конфіденційність. Право викривача на конфіденційність та анонімність є належною гарантією нерозголошення відомостей про особу, яка здійснила повідомлення про корупцію, та засобом її захисту від можливих заходів негативного впливу.

У разі якщо викривач заявив клопотання про забезпечення його конфіденційності та анонімності, дізнавач, слідчий чи прокурор повинні застосувати заходи забезпечення конфіденційності даних про особу, передбачені статтею 15 Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», зокрема, його справжнє прізвище, ім'я, по батькові в обвинувальному акті та інших документах досудового розслідування має бути замінено псевдонімом.

Слідчий, дізнавач, прокурор під час складання обвинувального акта повинні вказати розмір винагороди, яка пропонується викривачу.

Правовий статус викривача в цивільному та адміністративному процесах

Викривач може брати участь у цивільному процесі:

- як одна зі сторін цивільного процесу у справах про поновлення і захист власних трудових прав;
- як одна зі сторін цивільного процесу у справах про захист честі, гідності і ділової репутації особи, щодо якої було повідомлено про можливе вчинення нею корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, іншого порушення Закону України «Про запобігання корупції».

Варто зазначити, що цивільне процесуальне законодавство не містить визначення поняття «викривач». Проте воно дозволяє застосовувати аналогію закону та аналогію права. Отже, викривачем у цивільному процесі є фізична особа, яка за наявності переконання, що інформація є достовірною, повідомила про можливі факти пов'язаних з корупцією правопорушень, 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 (абзац 20 частини 1 статті 1 Закону України «Про запобігання корупції»).

З метою захисту власних трудових прав у справах про захист честі, гідності і ділової репутації особи, щодо якої було повідомлено про можливе вчинення нею корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, іншого порушення Закону України «Про запобігання корупції», викривач може представляти свої інтереси самостійно або через представника (адвоката) або звертатись за захистом своїх прав до Національного агентства з питань запобігання корупції *(для забезпечення правового та іншого захисту, перевірки дотримання законодавства з питань захисту викривачів, внесення приписів з вимогою про усунення порушень трудових та інших прав викривача і притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні їхніх прав, у зв'язку з такими повідомленнями)*, до центрів безоплатної правової допомоги *(для отримання безоплатної вторинної правової допомоги)*.

Виступаючи на стороні викривача, Національне агентство з питань запобігання корупції може звертатися до суду з позовом (заявою) в інтересах викривача, брати участь у розгляді справ за такими позовами (заявами), а також на будь-якій стадії розгляду вступати у справу, провадження в якій відкрито за позовами (заявами) викривачів, подавати апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими чи виключними обставинами, у тому числі у справі, провадження в якій відкрито за позовом (заявою) викривача (частина 7 статті 56 ЦПК). При цьому для участі Національного агентства в судовому провадженні необхідним є звернення викривача до нього.

Крім того, Національне агентство може бути залучено як третя особа, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору, на стороні позивача у справах щодо застосування керівником або роботодавцем чи створення ним загрози застосування негативних заходів впливу до позивача (звільнення, примушування до звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності, переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, скорочення заро-

бітної плати тощо) у зв'язку з повідомленням ним або членом його сім'ї про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою (частина 2 статті 53 ЦПК).

Відповідно до Закону, викривач може також користуватися всіма видами правової допомоги, передбаченої Законом України «Про безоплатну правову допомогу» (частина 1 статті 53 Закону), і має право на отримання безоплатної правової допомоги для захисту власних прав (пункт 5 частини 2 статті 53-3 Закону).

Указані норми відсилають до Закону України «Про безоплатну правову допомогу», яким визначено, що викривач у зв'язку з повідомленням ним інформації про корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення має право на безоплатну вторинну правову допомогу (пункт 14 частини 1 статті 14 Закону України «Про безоплатну правову допомогу»).

Слід також зазначити, що відповідно до Закону викривач має право на відшкодування витрат у зв'язку із захистом прав викривачів, витрат на адвоката та судовий збір.

У справах щодо застосування керівником або роботодавцем (суб'єктом владних повноважень) чи створення ним загрози застосування негативних заходів впливу до позивача у зв'язку з повідомленням ним або його близькими особами про корупцію обов'язок доказування, що прийняті рішення, вчинені дії є правомірними і не були мотивовані діями позивача чи його близьких осіб щодо здійснення цього повідомлення, покладається на відповідача (частина 3 статті 81 ЦПК, частина 2 статті 77 КАС).

ПРАВОВИЙ СТАТУС ВИКРИВАЧА У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

У справах про адміністративне правопорушення викривачем визнається особа, зазначена у статті 1 Закону України «Про запобігання корупції» (примітка до статті 172-8 КУпАП). Відповідно до абзацу 20 частини 1 статті 1 цього Закону викривачем у справі про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, є фізична особа, яка за наявності переконання, що інформація є достовірною, повідомила про можливі факти пов'язаних з корупцією правопорушень, вчине-

них 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. При цьому важливою є наявність таких обставин:

Наявність у викривача внутрішнього переконання, що інформація є достовірною, – це стан упевненості особи в тому, що інформація, яку вона повідомляє, є вірогідною та свідчить про можливі факти вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, і цей стан ґрунтується на її обізнаності щодо ознак адміністративного правопорушення, життєвому чи професійному досвіді або інших обставинах.

Достовірність інформації – її властивість підтверджувати наявність чи відсутність фактичних даних про можливі факти правопорушення, пов'язаного з корупцією, заснована на внутрішньому переконанні викривача³¹.

Викривачем, який здійснив повідомлення у справах про адміністративні правопорушення, вважається особа, яка повідомила, зокрема, про такі адміністративні правопорушення:

- порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (стаття 172⁴ КУпАП);
- порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (стаття 172⁵ КУпАП);
- порушення вимог фінансового контролю (стаття 172⁶ КУпАП);
- порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (стаття 172⁷ КУпАП);
- незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень (стаття 172⁸ КУпАП);

31. Більш детально правовий статус викривача та порядок розгляду його повідомлень визначено у Роз'ясненнях Національного агентства «Щодо правового статусу викривача» від 23.06.2020 № 5 та «Щодо особливостей перевірки повідомлень про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України "Про запобігання корупції"» від 14.07.2020 № 7.

- порушення встановлених законом обмежень після припинення повноважень члена Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (стаття 172⁸⁻¹ КУпАП);
- невжиття заходів щодо протидії корупції (стаття 172⁹ КУпАП);
- порушення заборони розміщення ставок на спорт, пов'язаних з маніпулюванням офіційним спортивним змаганням (стаття 172⁹⁻¹ КУпАП);
- порушення законодавства у сфері оцінки впливу на довкілля (стаття 172⁹⁻² КУпАП);
- невиконання законних вимог (приписів) Національного агентства (стаття 188⁴⁶ КУпАП).

Адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, може бути накладено протягом шести місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення (частина 4 статті 38 КУпАП). У разі повідомлення особою про ознаки адміністративного правопорушення після закінчення строків притягнення до адміністративної відповідальності вона все одно набуває статусу викривача.

Повідомити про такі правопорушення викривач може до органів Національної поліції або до Національного агентства.

У справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, викривач за своїм процесуальним статусом є свідком (частина 3 статті 272 КУпАП).

Відповідно до статті 53³ Закону та статті 272 КУпАП під час участі у справі про адміністративне правопорушення викривач має право:

- бути повідомленим про свої права та обов'язки, передбачені законодавством;
- подавати докази на підтвердження своєї заяви (повідомлення);
- отримувати від уповноваженого органу, до якого він подав повідомлення, підтвердження його прийняття і реєстрації;

- отримувати інформацію про стан та результати розгляду та/або перевірки за фактом повідомленої ним інформації;
- отримувати детальну письмову інформацію про результати попередньої перевірки за його повідомленням про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону у триденний строк з дня завершення відповідної перевірки;
- на звільнення від юридичної відповідальності у визначених законом випадках;
- на збереження конфіденційності інформації стосовно нього під час дачі пояснень по справі;
- на правову допомогу;
- давати пояснення рідною мовою та користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, на якій ведеться провадження;
- знати, у зв'язку з чим і в якій справі він дає свідчення;
- власноручно викладати свої показання в протоколі опитування;
- відмовитися давати показання щодо себе, членів сім'ї та близьких родичів;
- ознайомлюватися з протоколом опитування та вносити до нього зміни;
- одержувати відшкодування витрат, пов'язаних із викликом для давання показань.

Згідно зі статтею 272 КУпАП викривач як свідок у справі про адміністративне правопорушення зобов'язаний з'явитись за викликом у зазначений час, надати правдиві пояснення та відповісти на поставлені запитання.

Окремо слід зазначити, що право викривача на конфіденційність інформації у справі про адміністративне правопорушення необхідно забезпечувати в порядку, визначеному статтею 53-5 Закону. Зокрема, заборонено розкривати інформацію про особу викривача, його

близьких осіб або інші дані, які можуть ідентифікувати особу викривача, його близьких осіб, третім особам, які не залучаються до розгляду, перевірки повідомлених ним фактів, а також особам, дій або бездіяльності яких стосуються повідомлені ним факти. Також конфіденційність викривача забезпечується тим, що зазначення його прізвища в протоколі про адміністративне правопорушення можливе лише за його згодою (частина 1 статті 256 КУпАП).

При цьому за незаконне розголошення або використання в інший спосіб інформації про викривача, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень, передбачено адміністративну відповідальність (стаття 172-8 КУпАП).

Відповідно до частини 5 статті 257 КУпАП у разі участі у справі про адміністративне правопорушення викривача *одночасно з надісланням протоколу до суду* працівник, який склав протокол про вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, надсилає таку інформацію до Національного агентства з питань запобігання корупції:

1. дату надходження заяви (повідомлення) викривача про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією;
2. прізвище, ім'я, по батькові викривача;
3. короткий виклад обставин, що свідчать про вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, наведених викривачем;
4. правову кваліфікацію адміністративного правопорушення із зазначенням статті (частини статті) КУпАП;
5. прізвище, ім'я, по батькові та посаду посадової особи, яка склала протокол про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, за участі викривача.

Копія зазначеного повідомлення Національному агентству надається викривачу.

ДОДАТОК 1

ПЕРЕЛІК РІШЕНЬ НАЦІОНАЛЬНИХ СУДІВ У СПРАВАХ, ЯКІ СТОСУЮТЬСЯ ВИКРИВАЧІВ

1. Рішення у справі № 815/2074/18
2. Рішення у справі № 420/4391/21
3. Рішення у справі № 816/1874/17
4. Рішення у справі № 440/4178/18
5. Рішення у справі № 9901/980/18
6. Рішення у справі № 440/504/20
7. Рішення у справі № 947/3424/21
8. Рішення у справі № 826/3388/18
9. Рішення у справі № 420/367/20
10. Рішення у справі № 243/4952/20
11. Рішення у справі № 260/26/19
12. Рішення у справі № 389/3327/19
13. Рішення у справі № 389/2657/19
14. Рішення у справі № 243/4952/20
15. Рішення у справі № 761/33183/20
16. Рішення у справі № 761/33182/20
17. Рішення у справі № 520/1285/20
18. Рішення у справі № 243/4952/20

ДОДАТОК 2

ПЕРЕЛІК РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ У СПРАВАХ, ЯКІ СТОСУЮТЬСЯ ВИКРИВАЧІВ

1. Case of Gawlik v. Liechtenstein (Application no. 23922/19): Judgment European Court of Human Rights, 16 February 2021. URL:<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-208280> (Last accessed: 01.09.2021).
2. Case of Guja v. Moldova (Application no. 14277/04): Judgment European Court of Human Rights, 12.02.2008. URL:<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=003-2266532-2424493> (Last accessed: 01.09.2021).
3. Case of Heinisch v. Germany (Application no. 28274/08): Judgment European Court of Human Rights, 21 July 2011. URL:<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-105777> (Last accessed: 01.09.2021).
4. Case of Bucur and Toma v. Romania (Application no. 40238/02): Judgment European Court of Human Rights, 08 January 2013. URL:<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-7395> (Last accessed: 01.09.2021).
5. Case of Marchenko v. Ukraine (Application no. 4063/04): Judgment European Court of Human Rights, 19 February 2009. URL:<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91415> (Last accessed: 01.09.2021).
6. Case of Soares v. Portugal (Application no. 79972/12): Judgment European Court of Human Rights, 21 June 2016. URL:<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-163822> (Last accessed: 01.09.2021).
7. Case of Norman v. The United Kingdom (Application no. 41387/17): Judgment European Court of Human Rights, 6 July 2021. URL:<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-210874> (Last accessed: 01.09.2021).

8. Case of Aurelian Oprea v. Romania (Application no. 12138/08): Judgment European Court of Human Rights, 19 January 2016. URL:<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-160087> (Last accessed: 01.09.2021).
9. Case of Goryaynova v. Ukraine (Application no. 41752/09): Judgment European Court of Human Rights, 8 October 2020. URL:<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-204814> (Last accessed: 01.09.2021).
10. Case of Zakharov v. Russia (Application no. 14881/03): Judgment European Court of Human Rights, 5 October 2006. URL:<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77266> (Last accessed: 01.09.2021).

ДОДАТОК 3

ІНФОГРАФІКИ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ ЩОДО РОБОТИ З ВИКРИВАЧАМИ

- ▶ Алгоритм роботи із повідомленнями, автор яких відомий: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/03/5-01-15.jpg>
- ▶ Алгоритм роботи з анонімними повідомленнями: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/03/6-01-2.jpg>
- ▶ Куди повідомити про корупцію: <https://bit.ly/3kfumPx>
- ▶ Як повідомити про корупцію: <https://bit.ly/3nJcL4J>

ДОДАТОК 4

ПЕРЕЛІК МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ

- ▶ Transparency International “International Principles for Whistleblower Legislation”. URL: <https://www.transparency.org/en/publications/international-principles-for-whistleblower-legislation> (Last accessed: 01.09.2021).
- ▶ G20 Anti-Corruption Action Plan Protection of Whistleblowers. URL: <https://www.oecd.org/corruption/48972967.pdf> (Last accessed: 01.09.2021).
- ▶ Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2014)7 and explanatory memorandum. URL: <https://rm.coe.int/16807096c7> (Last accessed: 01.09.2021).

ДОДАТОК 5

**ПАМ'ЯТКА
ЩОДО ПРАВОВОГО СТАТУСУ, ПРАВ ТА ГАРАНТІЙ
ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧА**

Викривач – особа, яка повідомила про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції», вчинених іншою особою, якщо така інформація стала їй відома у зв'язку з її діяльністю, проходженням нею служби чи навчання.

Важливо!

- ▶ *Викривач* – це фізична особа (громадянин України, іноземець, особа без громадянства), яка має переконання, що інформація є достовірною;
- ▶ **повідомлення викривача** має містити інформацію про факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції», тобто такі фактичні дані, що підтверджують можливе вчинення правопорушення та можуть бути перевірені (зокрема, це відомості про: обставини правопорушення, місце і час його вчинення, особу, яка його вчинила, тощо);
- ▶ інформація стала **відома** викривачу **у зв'язку** з його трудовою, професійною, господарською, громадською, науковою **діяльністю, проходженням служби чи навчання, участю у передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності, проходження служби чи навчання.**

Викривач має такі права:

- ▶ бути повідомленим про його права та обов'язки;
- ▶ на отримання інформації про стан та результати розгляду;
- ▶ подавати докази, давати пояснення, свідчення або відмовитися їх давати;

- ▶ на безоплатну правову допомогу у зв'язку із захистом прав викривача;
 - ▶ на відшкодування витрат у зв'язку із захистом прав викривачів, витрат на адвоката та судовий збір;
 - ▶ на конфіденційність та анонімність;
 - ▶ на забезпечення безпеки щодо себе та близьких осіб, майна та житла у разі загрози життю і здоров'ю або на відмову від таких заходів;
 - ▶ на винагороду;
 - ▶ на отримання психологічної допомоги;
 - ▶ на звільнення від юридичної відповідальності у визначених випадках.

Викривач має такі гарантії:

- ▶ захист трудових прав викривача (заборона звільнення чи примушення до звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності, інших негативних заходів впливу (переведення, атестація, зміна умов праці, відмова у призначенні на вищу посаду, зменшення заробітної плати тощо) або створення загрози таких заходів впливу у зв'язку з повідомленням про корупцію);
- ▶ виплата заробітку за час вимушеного прогулу та грошових компенсацій за порушення його трудових прав.

Викривач може звернутися за захистом своїх прав до:

- ▶ уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) з питань запобігання та виявлення корупції в установі *(для забезпечення захисту від застосування негативних заходів впливу з боку керівника або роботодавця)*;
- ▶ НАЗК *(для забезпечення правового та іншого захисту, перевірки дотримання законодавства з питань захисту викривачів, внесення притисів з вимогою про усунення порушень трудових та інших прав викривача і притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні їхніх прав, у зв'язку з такими повідомленнями)*;

- ▶ правоохоронних органів *(для захисту життя, житла, здоров'я та майна)*;
- ▶ центрів безоплатної правової допомоги *(для отримання безоплатної вторинної правової допомоги)*;
- ▶ суду *(для захисту своїх прав і свобод)*.

Пам'ятку вручено та з нею ознайомлено:

(дата)

(підпис)

(ПІБ працівника)

ДОДАТОК 6

ПАМ'ЯТКА**ЩОДО ПОРЯДКУ ОТРИМАННЯ ВИКРИВАЧЕМ
БЕЗОПЛАТНОЇ ВТОРИННОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ**

1. Викривач має право на безоплатну вторинну правову допомогу у зв'язку із захистом його прав.
2. Безоплатна вторинна правова допомога включає такі види правових послуг:
 - захист від обвинувачення;
 - здійснення представництва інтересів у судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами;
 - складення документів процесуального характеру.
3. Звернення про надання одного з вказаних видів правових послуг подається викривачем до Центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги за місцем фактичного його проживання.
4. Разом із зверненням про надання безоплатної вторинної правової допомоги викривач повинен подати документи, що підтверджують здійснення ним повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції».
5. Такими документами можуть бути, зокрема:
 - a) копія відповіді органу (закладу, установи, організації або юридичної особи) на повідомлення (заяву, скаргу тощо) викривача;
 - b) копія листа органу або юридичної особи про результати попередньої перевірки за повідомленням викривача про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання

корупції»;

- с) копія повідомлення Національному агентству з питань запобігання корупції про початок досудового розслідування за участю викривача;
- д) копія повідомлення Національному агентству з питань запобігання корупції про участь викривача у справі про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією;
- е) витяг з Єдиного реєстру досудових розслідувань, до якого внесено відомості про заявника (викривача) у справі про корупційний злочин;
- ф) інші документи, видані уповноваженими органами, які підтверджують, що особа є викривачем у зв'язку із повідомленням нею інформації про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції».

Додаток:

(зазначається перелік центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги, зокрема їхні адреси, контакти, гіперпосилання в мережі Інтернет за місцем знаходження органу або юридичної особи)

1.....

2.....

3.....

ДОДАТОК 7

ПАМ'ЯТКА
ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ У РАЗІ ЗАГРОЗИ
ЖИТТЮ, МАЙНУ ТА ЖИТЛУ ВИКРИВАЧА

Підстава для вжиття заходів безпеки	Привід для вжиття заходів безпеки
<p><i>ч. 1 ст. 20 Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві»</i></p> <p>Дані, що свідчать про наявність реальної загрози життю, здоров'ю, житлу і майну викривача (наявність усних чи письмових погроз, виявлення в ході проведення негласних слідчих (розшукових) дій чи оперативно-розшукових заходів інформації про підготовку посягання на викривача тощо).</p>	<p><i>ч. 2 ст. 20 Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві»</i></p> <p>Заява викривача або його близької особи; звернення керівника відповідного державного органу;</p> <p>отримання оперативної та іншої інформації про наявність загрози життю, здоров'ю, житлу та майну зазначених осіб.</p>

До організаційно-технічних заходів належать:	До правових заходів належать:
<ul style="list-style-type: none"> ▶ особиста охорона, охорона житла і майна ▶ видача спеціальних засобів індивідуального захисту і сповіщення про небезпеку ▶ використання технічних засобів контролю і прослуховування телефонних та інших переговорів, візуальне спостереження ▶ заміна документів та зміна зовнішності ▶ зміна місця роботи або навчання з компенсацією різниці у зарплаті відповідно до законодавства ▶ переселення в інше місце проживання ▶ поміщення до дошкільної виховної установи або установи органів соціального захисту населення 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ забезпечення конфіденційності відомостей про особу ▶ закритий судовий розгляд

Пам'ятку вручено та з нею ознайомлено:

(дата)

(підпис)

(ПІБ працівника)

ДОДАТОК 8

ПАМ'ЯТКА
ЩОДО КАНАЛІВ ПОВІДОМЛЕННЯ ПРО МОЖЛИВІ
ФАКТИ КОРУПЦІЙНИХ АБО ПОВ'ЯЗАНИХ
З КОРУПЦІЄЮ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ІНШИХ
ПОРУШЕНЬ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ЗАПОБІГАННЯ
КОРУПЦІЇ» В УСТАНОВІ

1. Викривач самостійно визначає, які канали (внутрішні, регулярні) використовувати для повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» (далі – повідомлення) в установі.
2. Внутрішні канали повідомлення – способи захищеного та анонімного повідомлення інформації, яка повідомляється викривачем керівнику або уповноваженому підрозділу (особі) органу або юридичної особи, у якій викривач працює, проходить службу чи навчання або на замовлення якої виконує роботу.
3. Внутрішні канали органу або юридичної особи:
 - a) спеціальна телефонна лінія – _____;
(номер телефону)
 - b) засіб електронного зв'язку – _____;
(адреса електронної пошти)
 - c) канал онлайн-зв'язку через офіційний вебсайт – _____.
(адреса гіперпосилання)
4. Регулярні канали повідомлення – шляхи захищеного та анонімного повідомлення інформації викривачем органу, до компетенції якого належить розгляд та ухвалення рішень з питань, щодо яких здійснюється повідомлення.

5. Регулярні канали органу або юридичної особи:

а) спеціальна телефонна лінія – _____;
(номер телефону)

б) засіб електронного зв'язку – _____;
(адреса електронної пошти)

в) канал онлайн-зв'язку через офіційний вебсайт – _____.
(адреса гіперпосилання)

Пам'ятку вручено та з нею ознайомлено:

(дата)

(підпис)

(ПІБ працівника)

ДОДАТОК 9

**ПАМ'ЯТКА
ЩОДО РОЗГЛЯДУ ПОВІДОМЛЕНЬ ПРО МОЖЛИВІ
ФАКТИ КОРУПЦІЙНИХ АБО ПОВ'ЯЗАНИХ
З КОРУПЦІЄЮ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ІНШИХ
ПОРУШЕНЬ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ЗАПОБІГАННЯ
КОРУПЦІЇ»**

Викривач може самостійно обрати, через які канали подати повідомлення: внутрішні, регулярні чи зовнішні.

Важливо:

- ▶ викривач може подати повідомлення як із зазначенням авторства, так і анонімно;
- ▶ якщо повідомлення викривача не містить фактичних даних, які можуть бути перевірені, викривача інформують про залишення його повідомлення без розгляду.

Порядок (процедура) розгляду повідомлень в установі

Викривач подав повідомлення із зазначенням авторства	Викривач подав повідомлення без зазначення авторства (анонімно)
<ul style="list-style-type: none"> ▶ якщо розгляд повідомлення не належить до компетенції органу або юридичної особи – про це орган або юридична особа інформує викривача у 3-денний строк <p style="text-align: center;">⬇</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ перевірка викладеної у повідомленні інформації – 15 (30) днів <p style="text-align: center;">⬇</p>

Викривач подав повідомлення із зазначенням авторства	Викривач подав повідомлення без зазначення авторства (анонімно)
<ul style="list-style-type: none"> ▶ якщо повідомлення стосується дій або бездіяльності керівника органу або юридичної особи – повідомлення у 3-денний строк без попередньої перевірки надсилається до Національного агентства з питань запобігання корупції ▶ попередня перевірка викладеної у зверненні інформації – до 10 робочих днів, про її результати викривача інформують у 3-денний строк ▶ після попередньої перевірки приймається рішення про: <ul style="list-style-type: none"> • призначення проведення перевірки або розслідування – до 30 (45) днів; • передачу упродовж 24 годин матеріалів до органу досудового розслідування у разі виявлення ознак кримінального правопорушення; • передачу упродовж 24 годин матеріалів до органу дізнання у разі виявлення ознак кримінального проступку; • закриття провадження у разі непідтвердження фактів 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ у разі підтвердження викладеної у повідомленні інформації керівник органу або юридичної особи вживає заходів щодо: <ul style="list-style-type: none"> • припинення порушення; • усунення наслідків; • притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності; • письмового повідомлення упродовж 24 годин спецсуб'єкта (прокуратури, НПУ, НАЗК, НАБУ) ▶ у разі непідтвердження викладеної у повідомленні інформації розгляд припиняється



Викривач подав повідомлення із зазначенням авторства	Викривач подав повідомлення без зазначення авторства (анонімно)
<ul style="list-style-type: none"> ▶ після проведення перевірки або розслідування керівник приймає рішення про: <ul style="list-style-type: none"> • усунення порушення; • здійснення заходів щодо відновлення порушених прав та інтересів; • притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності; • передачу упродовж 24 годин матеріалів до органу досудового розслідування у разі виявлення ознак кримінального правопорушення; • письмове повідомлення упродовж 24 годин спецsubjекта (прокуратури, НПУ, НАЗК, НАБУ) ▶ інформування викривача про кінцеві результати розгляду повідомлення 	

Викривач має право отримувати інформацію про стан та результати розгляду його повідомлення. Для цього він подає заяву до органу або юридичної особи, а орган або юридична особа протягом 5 днів після отримання заяви надає запитувану інформацію.

ДОДАТОК 10

**ПАМ'ЯТКА ВИКРИВАЧУ
ПРО ЩО ТА ЯКИЙ ОРГАН ПОВІДОМИТИ**

Про що повідомити	
<p>Корупційні кримінальні правопорушення:</p> <p>статті 191, 262, 308, 312,313, 320, 357, 410, 210 КК (у разі їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем), 210, 354, 364, 364-1, 365-2, 368, 368-2, 368-3, 368-4, 369, 369-2 КК;</p> <p>Кримінальні правопорушення, пов'язані з корупцією:</p> <p>статті 366-2, 366-3, 369-3 КК</p>	<p>Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією:</p> <p>статті 172-4, 172-5, 172-6, 172-7,172-8,172-8-1,172-9,172-9-1, 172-9-2, 188-46 КУпАП</p>

Який орган повідомити

Державне бюро розслідувань	Національне антикорупційне бюро України	Національна поліція України	Національне агентство з питань запобігання корупції	Національна поліція України
----------------------------	---	-----------------------------	---	-----------------------------

