

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ВЗАЄМОДІЇ УПОВНОВАЖЕНОЇ ОСОБИ З ПИТАНЬ ВИЯВЛЕННЯ ТА ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ З ВИКРИВАЧАМИ

CERTAIN ASPECTS OF THE INTERACTION OF THE AUTHORIZED PERSON IN THE ISSUES OF DETECTION AND PREVENTION OF CORRUPTION WITH WHISTEBLOWER

Сич К.І., аспірантка кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки
Сумський державний університет

Стаття присвячена аналізу взаємодії уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції з викривачами.

Запобігання та протидія корупції в Україні набувають великого значення, виходячи з цього державним механізмам з запобігання корупції необхідна модернізація, сучасні підходи вирішення проблеми і можливості для їх реалізації. Актуальним завданням сьогоднішнього дня є запобігання, уникнення, своєчасне виявлення та покарання корупції в діяльності посадових осіб органів державної влади та посадових осіб юридичних осіб, а також активне залучення до процесів запобігання та виявлення корупції представників громадськості на загальнонаціональному та локальному рівнях. Винищення корупції є першочерговим завданням для забезпечення стабільного розвитку держави та збереження її державності.

У статті проаналізовано окремі статті Директиви (ЄС) 2019/1937 Європейського Парламенту і Ради ЄС від 23.10.2019, Типове положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції, а також Закон України «Про запобігання корупції». З'ясовано причини низького рівня повідомлень від викривачів про корупційні правопорушення та труднощі з якими зіштовхуються особи, які повідомили про корупційні злочини. Проаналізовано правовий статус викривачів, їх права та гарантії захисту. Досліджено основні засади діяльності уповноважених осіб з питань виявлення та запобігання корупції.

Зроблено висновок, що за умови низького рівня обізнаності про права викривачів робота уповноважених осіб сповнена викликів та перешкод, в такі смутні часи для нашої держави, українці згуртувалися та стали більш відповідально ставитися до своїх обов'язків, до збереження держави тож маємо надію, що звичка здавати ворогів українського суспільства – корупціонерів, увійде до повсякденного життя наших людей.

Ключові слова: антикорупційний інститут, Національне агентство з питань запобігання корупції, протидія корупції, гарантії захисту викривачів, запобігання корупції.

The article is devoted to the analysis of the interaction of the authorized persons for the prevention and detection of corruption with whistleblowers.

Prevention and counteraction of corruption in Ukraine are of great importance, based on this, the state mechanisms for preventing corruption need modernization, modern approaches to solving the problem and opportunities for their implementation. Today's urgent task is the prevention, avoidance, timely detection and punishment of corruption in the activities of officials of state authorities and officials of legal entities, as well as the active involvement of representatives of the public in the processes of prevention and detection of corruption at the national and local levels. Extermination of corruption is a priority task for ensuring the stable development of the state and preservation of its statehood.

The article analyzes individual articles of the Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and the Council of the EU dated 23.10.2019, the Model Provision on an authorized unit (authorized person) on matters of prevention and detection of corruption, as well as the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption". The reasons for the low level of reports from whistleblowers about corruption offenses and the difficulties faced by persons who reported corruption crimes have been clarified. The legal status of whistleblowers, their rights and guarantees of protection were analyzed.

The main principles of the activity of authorized persons in matters of detection and prevention of corruption have been studied.

It was concluded that with a low level of awareness of the rights of whistleblowers, the work of authorized persons is full of challenges and obstacles. In such troubled times for our country, Ukrainians rallied and began to take more responsibility for their duties, for the preservation of the state, so we hope that the habit of betraying the enemies of Ukrainian society – the corrupt, will enter the everyday life of our people.

Key words: anti-corruption institute, National Agency on Corruption of Prevention, anti-corruption, guarantees of protection of whistle-blowers, prevention of corruption.

Постановка проблеми. Корупція в Україні без перебільшень є однією з головних загроз національній безпеці та демократичному розвитку держави, тим більше у реаліях воєнного часу. На жаль, це не спонукає громадян повідомляти про факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень. Рівень таких повідомлень залишається доволі низьким.

Однією з інституцій, яка бере участь у формуванні та реалізації антикорупційної політики держави, нульової терпимості до корупційних злочинів у громадян, а також забезпечує захист прав викривачів є уповноважена особа з питань виявлення та запобігання корупції.

У свою чергу в останнє десятиріччя стрімко розвивається й інститут викривачів. Його введення в національну правову систему можна вважати логічним продовженням процесу побудови цілісного антикорупційного механізму, в основі якого лежить принцип консолідації зусиль державних і громадських інституцій з метою протидії корупції як «суспільної проблеми, що паразитує на системних недоліках українського суспільства» [1, с. 34].

Метою цієї наукової статті є аналіз взаємодії двох інститутів антикорупційного законодавства – уповноваженої особи з питань виявлення та запобігання корупції

та викривачів, розгляд діяльності уповноважених осіб у сфері захисту прав та гарантій наданих викривачам. У результаті визначити переваги та недоліки взаємодії вищевказаних антикорупційних інститутів.

Виклад основного матеріалу. В першу чергу доцільно розглянути питання низького рівня повідомлень від громадян про корупцію, чому так та які причини в цьому вбачаються.

По-перше, це необізнаність потенційних викривачів, частіше за все особи не розуміють куди звертатися та у якій формі донести повідомлення про ймовірні факти корупційних правопорушень, які вони мають права та чи отримають вони гарантії захисту.

По-друге – страх бути покараним керівництвом за повідомлення про корупцію, осудженим колегами, знайомими і при цьому сумніватися чи має сенс повідомлення та чи буде правопорушник у результаті покараним. Тому надання державою чітких гарантій захисту та зрозумілий алгоритм дій спонукатиме громадян свідчити про корупційні злочини свідками, яких вони можуть бути.

Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», викривачем є 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 в передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності, проходження служби чи навчання.

Вимоги щодо віднесення особи до викривача корупції, гарантії захисту викривачів, забезпечення умов для здійснення повідомлення інформації про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень чи інших порушень зазначені у Законі України «Про запобігання корупції» у розділі VIII «Захист викривачів». Закон України «Про запобігання корупції» має величезне значення для визначення правового статусу викривачів та окреслення основних аспектів співпраці викривачів з уповноваженими особами з питань запобігання корупції [2].

Закон пов'язує виникнення правового статусу викривача з моментом повідомлення про корупцію і не містить вимоги щодо підтвердження інформації, викладеної в повідомленні. У пункті 92 Постанови Верховного Суду у справі № 815/2074/18 від 15.08.2019 зазначено, що викривач набуває такого статусу з моменту, коли він здійснив усі залежні від нього дії для повідомлення про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою, щоб відповідна інформація надійшла до адресата [3].

Набуваючи статусу викривача, особа потрапляє під хвилю порушень з боку, наприклад, роботодавця – це притягнення до дисциплінарної відповідальності, зміна істотних умов праці, психологічний тиск з боку керівництва і колег, втручання в проходження атестацій або депремювання, і врешті-решт неправомірне звільнення з займаної посади. Не дивлячись на те, що такі дії прямо заборонені вимогами Закону України «Про запобігання корупції» статистика говорить про інше. Так наприклад у перший рік після набрання чинності закону № 1010 про захист викривачів корупції, керівник департаменту запобігання та виявлення корупції НАЗК Сергій Деркач відзвітував: «У ході роботи з викривачами корупції ми маємо успіхи по декільком справам, де НАЗК захищає конкретних людей. Зокрема, йдеться про справи судді та митника, які будучи викривачами зазнали заходів негативного впливу» [4].

Одним із найефективніших заходів протидії корупції в Україні є своєчасна поінформованість правоохоронних органів про факти вчинення корупції, а тому саме інститут викривачів є тим запобіжним чинником, який може ефективно не допускати виникнення та поширення корупції у суспільстві. На жаль немає структурованої статистики, яка б показувала, ефективність повідомлень викривачів. 2 вересня 2022 року під час другої щорічної конференції «Викривачі корупції в Україні: успіхи та виклики» було наголошено, що «Наразі триває розгляд 54 справ, у яких НАЗК залучено третьою особою щодо захисту викривачів. Крім того, у квітні цього року суд за участі НАЗК ухвалив перше рішення про захист трудових прав близької особи викривача корупції, яка отримала догану» [5].

Аналізуючи дане питання треба зазначити, що виконання функцій захисту викривачів буде недостатньо ефективним без послідовної та системної роботи уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції у цьому напрямку.

До прийняття змін до Закону в жовтні 2019 року за законодавчому рівні діяльність уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) не було закріплено взагалі. У Законі про зазначені підрозділи згадано лише один раз, а діяльність уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) регулювалась Типовим положенням про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції, затвердженим Постановою

Кабінету Міністрів України «Питання запобігання та виявлення корупції» від 04.09.2013 № 706.

Для здійснення заходів щодо посилення ролі й актуалізації діяльності уповноважених осіб НАЗК видає Наказ від 17.03.2020 № 102/20 «Про затвердження Типового положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції» (далі – Наказ № 102/20). Метою Наказу № 102/20 є забезпечення виконання загальнодержавної політики в частині вибудови системи запобігання корупції на кожному підприємстві, організації й установі та органі державної влади, що включає структурування підпорядкування, звітності й забезпечення функціонування інституту уповноважених підрозділів (осіб). «Державні антикорупційні уповноважені – це працівники «де-факто» усіх державних інституцій (від вищих і центральних органів публічної влади до підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління державного органу), які призначаються / визначаються у їхній структурі для організації та здійснення заходів із запобігання та виявлення корупції» [6].

Як бачимо знаходячись «на місцях» ключову роль у роботі з викривачами відіграють саме уповноважені особи, які згідно з внесеними до Закону змін організують в першу чергу роботу внутрішніх каналів повідомлення.

Відповідно до ч. 1 ст. 53-2 Закону викривач самостійно визначає, які канали використати для повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону, а саме: внутрішні, регулярні або зовнішні канали. У свою чергу Уповноважені особи мають перекопати керівництво у важливості захищених внутрішніх каналів, за потреби створити організаційно-розпорядчий документ про функціонування таких каналів, забезпечити постійний контроль за функціонуванням внутрішніх каналів. Адже непевнесті викривача у тому що, його свідчення будуть анонімними, а конфіденційна інформація про нього не буде розголошена – перешкоджає свідомому ставленню громадян до обов'язку повідомляти про будь-які правопорушення, у тому числі корупційні.

Розглянемо питання важливості внутрішніх каналів враховуючи європейський досвід, а саме Директива (ЄС) 2019/1937. У ст. 7 Директиви передбачено, що держави мають заохочувати повідомлення через внутрішні канали для повідомлення інформації перед тим, як використати зовнішні, у тих випадках, коли порушення може бути усунуто на внутрішньому рівні й викривач вважає, що ризик переслідування за повідомлення відсутній. У свою чергу стаття 9 Директиви передбачає, що внутрішні канали для отримання повідомлень мають бути розроблені, створені та управлятися в безпечний спосіб, що гарантує конфіденційність особи, яка здійснює повідомлення, та осіб, про яких іде мова в повідомленні, а також перешкоджає доступу до них працівників, які не мають відповідних повноважень [7].

Основним завданням уповноважених осіб є забезпечення дотримання прав та гарантії захисту викривачів, шляхом дотримання основних принципів: верховенства права та законності, добросовісності та професіоналізму.

Під час проведення дослідження «Антикорупційна добросовісність 2020» щодо питання «Спрогнозуйте наслідки викривання корупції від працівника Вашого органу на рівні органу» переважна більшість (65,9 %) працівників уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) вважають, що викривачі корупції з числа працівників жодних утисків на роботі зазнавати не будуть. Проте 22 % опитаних вважають, що викривачі будуть зазнавати утисків, але зможуть працювати в органі і надалі, а 12,2 % вважають, що викривача неодмінно звільнять, а іншим працівникам натягнуть на небажаність такої поведінки. Щодо держслужбовців, то 46,8 % впевнені, що викривачі коруп-

ції з числа працівників жодних утисків на роботі зазнавати не будуть, 29 % – викривачі будуть зазнавати утисків, але зможуть працювати в органі і надалі, 24,2 % – викривача неодмінно звільнять, а іншим працівникам натягнуть на небажаність такої поведінки [8].

Відповідно до ч. 1 ст. 53-9 Закону до повноважень уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) у сфері захисту викривачів належать: організація роботи внутрішніх каналів повідомлення про корупцію, отримання та організація розгляду повідомленої через такі канали інформації; співпраця з викривачами, забезпечення дотримання їхніх прав та гарантій захисту, передбачених законом; надання працівникам відповідної установи або особам, які проходять у них службу чи навчання, чи виконують певну роботу, методичної допомоги та консультацій щодо повідомлення про корупцію та захисту викривачів, проведення внутрішніх навчань з цих питань [2].

Заходами захисту викривача та його близьких осіб у зв'язку із здійсненим повідомленням про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції»

можуть бути: за наявності загрози життю, житлу, здоров'ю та майну викривача, його близьких осіб – звернення до правоохоронних органів; при порушенні трудових прав викривача, його близьких осіб або загрози їх порушення: інформування керівника або роботодавця про права та гарантії захисту викривача, передбачені Законом України «Про запобігання корупції» та необхідність їх дотримання; звернення до Національного агентства з питань запобігання корупції; звернення до відповідного суду [9].

Висновки. В умовах низької обізнаності про права та гарантії викривачів у суспільстві робота уповноважених осіб сповнена викликів і одночасно є надважливою для зміни ситуації як щодо захисту прав викривачів, так і для формування культури поваги до викривачів. Звичка повідомляти про корупцію – це питання формування нової культури у суспільстві, закріплення тих культурних змін, які відбуваються з нами під час війни. Сьогодні українці відстежують російські танки, повідомляють про активи російських олігархів, колаборантів. Усе це забезпечує формування загальної культури доброчесності, яка має стати частиною нашої національної ідентичності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Корупція в Україні: розуміння, сприйняття, поширеність. Звіт за результатами опитування підприємців, експертів та населення в цілому. Київ : Ваіте, 2018. 42 с. (дата звернення: 24.04.2023).
2. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII : станом на 31 бер. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 23.04.2023).
3. Постанова Верховного Суду від 15.08.2019 р. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/83647827> (дата звернення: 24.04.2023).
4. Здобутки та виклики 2020 року у сфері захисту викривачів корупції – підсумки від НАЗК та експертів АСРЕС. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/zdobutky-ta-vyklyky-2020-roku-u-sferi-zahystu-vykryvachiv-koruptsiyi-pidsumky-vid-nazk-ta-ekspertiv-acrec/> (дата звернення: 24.04.2023).
5. Викривачі корупції в Україні: успіхи та виклики URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/yak-sformuvaty-kulturu-vykryvannya-ta-chomu-vazhlyvi-vykryvachi-koruptsiyi-ta-inshyh-pravoporushen-pid-chas-vijny-obgovoryly-pid-chas-konferentsiyi-vykryvachi-koruptsiyi-v-ukrayini-uspihy-ta-vyklyky/> (дата звернення: 25.04.2023).
6. Концепція навчання уповноважених осіб та працівників уповноважених підрозділів: Концепція НАЗК. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/09/KONTSEPTSIYA-NAVCHANNYA-AKUPOVNOVAZHENYH.pdf> (дата звернення: 25.04.2023).
7. Директива Директива (ЄС) 2019/1937 Європейського Парламенту і Ради ЄС від 23.10.2019. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019L1937> (дата звернення: 25.04.2023).
8. Антикорупційна доброчесність 2020: аналітичний огляд за результатами соціологічного дослідження. Київ, Національне агентство з питань запобігання корупції, 2021. 68 с. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/07/Doslidzhennya-Antykoruptsiynadobrochesnist-2020.pdf> (дата звернення: 25.04.2023).
9. Щодо роботи з викривачами для уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції: Практичний посібник. Київ, 2021. 116 с. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/07/Guide-final.pdf> (дата звернення: 25.04.2023).