

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАХИСТУ ТРУДОВИХ ПРАВ ВИКРИВАЧІВ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ: ВІД ТЕОРІЇ ДО ПРАКТИКИ

Тези присвячені дослідженню ефективності правових механізмів захисту трудових прав викривачів корупції в Україні. На основі аналізу судового кейсу Одеської митниці ДФС продемонстровано, що чинні гарантії мають переважно допоміжну функцію під час судового оскарження, але не запобігають тиску з боку роботодавця «в моменті». Автором обґрунтовано необхідність розширення імунітету викривачів шляхом надання НАЗК повноважень зупиняти дію дискримінаційних наказів своїми приписами, перекладаючи обов'язок доказування у суді на роботодавця.

Ключові слова: викривач корупції, державне управління, трудові права, Верховний Суд, НАЗК, дисциплінарне стягнення, зміна умов праці.

За визначенням англійського клініциста Т. Сіденгама, «лихоманка – це знаряддя, яке природа використовує для знищення своїх ворогів» [7]. У контексті державного управління корупція є саме такою соціальною «лихоманкою». Вона є хворобливим, але необхідним симптомом, що сигналізує про глибоку патологію – неефективність державного управління. Викривачі ж у цій системі виконують роль імунного механізму: виявляючи симптом, вони не створюють хворобу, а переводять її з прихованої форми у видиму. Відтак, надають суспільству шанс на радикальне «лікування» та системне «одужання». Водночас, як і будь-яка хвороба, неефективне державне управління намагається знищити захисні системи, зводячи нанівець спроби знизити корупційні ризики.

Мета дослідження полягає у визначенні ефективності чинних правових механізмів захисту трудових прав викривачів корупції в Україні через призму аналізу конкретного практичного кейсу.

Відповідно до антикорупційного законодавства [1] викривач – це фізична особа, яка повідомила про можливі факти корупційних правопорушень іншої особи, за умови відповідності таким критеріям:

- суб'єктивної впевненості, тобто наявності переконання, що відповідна інформація є достовірною;
- наявності джерела отримання відомостей: інформація стала відома особі під час виконання трудових, професійних, господарських, службових чи навчальних обов'язків, у межах громадської чи наукової діяльності, або ж під час проходження обов'язкових підготовчих процедур для початку такої діяльності.

Варто зауважити, що на практиці стадія верифікації моменту виникнення статусу викривача та його імунітету тривалий час викликала процесуальні дискусії. Крапку у цьому типі спорів поставив Касаційний цивільний суд у складі Верховного Суду в постанові від 19 квітня 2023 року у справі № 761/8294/21 [3]. Суд сформулював фундаментальну правову позицію, згідно з якою особа набуває статусу викривача та здобуває державний імунітет безпосередньо з моменту повідомлення інформації про порушення антикорупційного законодавства іншою особою. Закон не пов'язує виникнення прав викривача з будь-якими додатковими юридичними фактами, як-от: інформування керівництва про свій статус чи отримання НАЗК офіційного повідомлення від органу досудового розслідування про відкриття кримінального провадження.

Крім того, у цьому ж рішенні Верховний Суд розкрив природу замаскованого тиску з боку роботодавця. Суд зазначив, що негативні заходи впливу (зокрема дисциплінарні стягнення), які мають ознаки формально правомірних, визнаються протиправними, якщо вони носять вибірковий характер і застосовуються виключно до викривача, оминаючи інших працівників у подібних ситуаціях. Спираючись на частину п'яту статті 21 Директиви Європейського Парламенту і Ради ЄС 2019/1937, Касаційний цивільний суд у складі Верховного Суду наголосив на існуванні правової презумпції: наявність зв'язку між корупційним повідомленням та подальшим тиском презюмується, а обов'язок доведення протилежного (абсолютної правомірності своїх дій та відсутності мотиву помсти) покладається виключно на роботодавця.

Закон України «Про запобігання корупції» (далі – Закон) ставить викривача та його близьких осіб під захист держави. З-поміж іншого, викривачу гарантується, що він або член його сім'ї у зв'язку з повідомленням про порушення вимог закону іншою особою не може бути звільнений чи примушений до звільнення, притягнутий до дисциплінарної відповідальності, підданий з боку керівника або роботодавця іншим негативним заходам впливу (переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, скорочення заробітної плати тощо) або загрози таких заходів [1].

Питання про те, чи є дієвими окреслені гарантії захисту трудових прав викривачів у реальних умовах, розглянемо

на прикладі конкретного кейсу.

У вересні 2017 року працівник Одеської митниці ДФС поінформував керівництво про порушення антикорупційного законодавства начальником митного поста «Південний». У повідомленні зазначалося, що посадова особа, керуючись приватним інтересом і перебуваючи в умовах конфлікту інтересів, надавала незаконні вказівки щодо звільнення суден закордонного плавання від митного контролю, чим створювала преференції для певної юридичної особи [5].

У подальшому керівництвом митниці почали регулярно вживатися негативні заходи впливу щодо викривача у зв'язку з повідомленням про можливий конфлікт інтересів. Зокрема 27.09.2017 року начальником відділу митного оформлення №2 митного поста «Південний» та начальником митного поста «Південний» прийнято рішення щодо зміни умов праці викривача корупції у вигляді зміни режиму роботи з 1 жовтня 2017 року з «позмінно (цілодобово)» на «5-денний робочий тиждень».

Протягом одного місяця начальником митниці ДФС було видано кілька наказів, а саме: «Про здійснення дисциплінарного провадження відносно викривача» (наказ №558 від 28.11.2017 року); «Про здійснення дисциплінарного провадження відносно викривача» (наказ №576 від 12.12.2017 року); «Про введення в дію змін до штатного розпису» (наказ № 596 від 20.12.2017 року), відповідно до якого була скорочена посада головного державного інспектора відділу митного оформлення №2 митного поста «Південний».

У подальшому викривача було притягнуто до дисциплінарної відповідальності: спочатку оголошена догана (наказ начальника митниці ДФС «Про притягнення до дисциплінарної відповідальності» №52-о від 24.01.2018 року), а вже 5 лютого 2018 року – оголошене зауваження (наказ № 88-о «Про притягнення до дисциплінарної відповідальності»).

На нашу думку, такі заходи, як істотна зміна умов праці, необґрунтовані дисциплінарні провадження, подальше притягнення викривача корупції до дисциплінарної відповідальності та скорочення його посади, безпосередньо пов'язані з принциповою позицією державного службовця.

З метою захисту своїх прав викривач звернувся з позовом до Одеської митниці ДФС, вимагаючи:

- скасувати накази про притягнення до дисциплінарної відповідальності від 24.01.2018 та 05.02.2018 років;
- визнати протиправними та скасувати накази щодо змін у штатному розписі, якими було скорочено його посаду, та зобов'язати відповідача поновити її;
- визнати протиправною зміну режиму роботи з цілодобового на п'ятиденний та поновити попередній графік;
- стягнути з відповідача 60 000 гривень моральної шкоди.

Одеський окружний адміністративний суд своїм рішенням від 25 жовтня 2018 року повністю відмовив у задоволенні адміністративного позову викривача [5]. Проте постановою П'ятого апеляційного адміністративного суду це рішення було скасовано в частині відмови скасувати накази про притягнення викривача до дисциплінарної відповідальності, а самі накази визнано протиправними. В іншій частині позовних вимог рішення суду першої інстанції було залишено без змін [4].

Постановою Верховного Суду від 15 серпня 2019 року у справі № 815/2074/18 касаційну скаргу викривача було задоволено частково. Суд скасував рішення попередніх інстанцій в частині відмови у скасуванні наказів про виведення посади викривача зі штатного розпису та відсутності її у новому розписі на 2018 рік. У цій частині позовних вимог справу було направити до суду першої інстанції на новий розгляд, а в решті судові рішення залишено без змін [2].

Касаційна інстанція підтвердила наявність реального конфлікту інтересів у діях очільника відомства після того, як підлеглий заявив про його корупційні зловживання. За таких умов керівник був позбавлений правових підстав входити до складу дисциплінарної комісії, що розглядала питання стягнень щодо цього працівника. Оскільки оскаржувані накази про догану та зауваження не лише ухвалювалися за його участі, а й були ним підписані, суди визнали такі акти індивідуальної дії протиправними та скасували їх.

Після нового судового розгляду в суді першої інстанції, що відбувся 12 березня 2020 року, Одеський окружний адміністративний суд повністю задовольнив позовні вимоги викривача [6].

Загалом, судові спори тривали два роки. Перша і апеляційні інстанції ставали на бік державного органу, а відтак і керівництва, яке прийняло протиправні накази. Лише після рішення Верховного Суду у викривача з'явився шанс на відновлення свого порушеного права.

Досліджений нами випадок продемонстрував системні проблеми у сфері реального захисту викривачів корупції. Імунітет викривача не є абсолютним і має чіткі законодавчі обмеження. Обов'язковими умовами для його застосування є: наявність причинно-наслідкового зв'язку між повідомленням про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» та застосованими до особи негативними заходами впливу (або загрозою їх застосування).

Разом з тим, судочинство в Україні базується на принципі змагальності, а отже, не передбачає заздалегідь визначеного фіналу. Викривач, маючи певні гарантії від держави, все одно зобов'язаний захищати своє порушене право в судовому порядку. У цьому він прирівнюється до інших державних службовців, які оскаржують накази про звільнення чи накладення дисциплінарних стягнень.

Варто констатувати, що чинний Закон обмежує інструментарій НАЗК лише реактивними заходами. В грудні 2020 року внесено зміни до статті 12 Закону, якими НАЗК надано право вносити приписи про порушення вимог законодавства щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інших вимог та обмежень, передбачених Законом, захисту викривачів. Проте жодна норма не наділяє НАЗК імперативним повноваженням безпосередньо зупиняти дію дискримінаційних наказів роботодавця. Це створює критичний розрив із міжнародними стандартами, зокрема Директивою ЄС 2019/1937, яка вимагає забезпечення викривачів негайним тимчасовим

захистом від регресивних заходів у ході розгляду спору.

Гарантії, передбачені статтею 53-4 Закону України «Про запобігання корупції», мають радше допоміжну функцію для захисту порушеного права в суді, ніж безпосередньо захисну, направлену на недопущення порушення трудових прав викривача в моменті. Одним із можливих способів запобігання прихованому тиску на викривачів та порушенню їхніх прав є розширення імунітету викривача, посилення участі НАЗК, а також покладення на роботодавця обов'язку доводити правомірність наказів про звільнення або притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Загалом, у разі вида доцільно звертатися не до суду, а безпосередньо до НАЗК, яке своїм приписом зупиняє дію такого акта для перевірки законності його видання. При цьому тягар судового оскарження перекладається на роботодавця, який у разі незгоди з рішенням Агентства зобов'язаний самостійно доводити свою правоту в судовому порядку.

References

1. Zakon Ukrainy Pro zapobihannia koruptsii vid 14.10.2014 No. 1700-VII [Law of Ukraine On Prevention of Corruption dated 14.10.2014 No. 1700-VII]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> [in Ukrainian]
2. Postanova Verkhovnoho Sudu u spravi No. 815/2074/18 vid 15 serpnia 2019 roku [Resolution of the Supreme Court in case No. 815/2074/18 of August 15, 2019]. *reyestr.court.gov.ua*. Retrieved from: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83647827> [in Ukrainian]
3. Postanova Verkhovnoho Sudu u spravi № 761/8294/21 vid 19 kvitnia 2023 roku [Resolution of the Supreme Court in case No. 761/8294/21 dated April 19, 2023]. *reyestr.court.gov.ua*. Retrieved from: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110395768> [in Ukrainian]
4. Postanova Piatoho apeliatsiinoho administrativnoho sudu u spravi № 815/2074/18 vid 12 bereznia 2019 roku [Resolution of the Fifth Administrative Court of Appeal in case No. 815/2074/18 of March 12, 2019]. *reyestr.court.gov.ua*. Retrieved from: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80388204> [in Ukrainian]
5. Rishennia Odeskoho okruzhnoho administrativnoho sudu u spravi № 815/2074/18 vid 25 zhovtnia 2018 roku [Resolution of the Odessa District Administrative Court in case No. 815/2074/18 of October 25, 2018]. *reyestr.court.gov.ua*. Retrieved from: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77582457> [in Ukrainian]
6. Rishennia Odeskoho okruzhnoho administrativnoho sudu u spravi № 815/2074/18 vid 12 bereznia 2020 roku [Resolution of the Odessa District Administrative Court in case No. 815/2074/18 of March 12, 2020]. *reyestr.court.gov.ua*. Retrieved from: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88173491> [in Ukrainian]
7. Sydenham, T. (1848). *The works of Thomas Sydenham, M.D.* (R.G. Latham, Trans.). (Vol. 1). London: The Sydenham Society. Retrieved from: <https://dn721501.ca.archive.org/0/items/worksofthomassyd01sydeiala/worksofthomassyd01sydeiala.pdf> [in English].

DOI 10.34132/mspc2026.03.13.27

Serhii Filatov

PROBLEMS OF LEGAL PROTECTION OF THE LABOR RIGHTS OF WHISTLEBLOWERS IN UKRAINE: FROM THEORY TO PRACTICE

The theses is devoted to the study of the effectiveness of legal mechanisms for protecting the labor rights of whistleblowers of corruption in Ukraine. Based on the analysis of the court case of the Odessa Customs of the State Fiscal Service, it is demonstrated that the current guarantees have mainly an auxiliary function during a court appeal, but do not prevent pressure from the employer "at the moment". The author substantiates the need to expand the immunity of whistleblowers by granting the NACP the authority to suspend the effect of discriminatory orders with its regulations, shifting the burden of proof in court to the employer.

Keywords: whistleblower, public administration, protection of labor rights, Supreme Court, NACP, disciplinary action, modification of working conditions.

Відомості про автора / Information about the author

Сергій Філатов, аспірант кафедри публічного управління та адміністрування, Юридичного факультету Чорноморського національного університету імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна. E-mail: fsn9792@gmail.com, orcid: <https://orcid.org/0009-0008-7117-5824>.

Serhii Filatov, PhD-student of the Department of Public Management and Administration, Faculty of Law, Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolaiv, Ukraine. E-mail: fsn9792@gmail.com, orcid: <https://orcid.org/0009-0008-7117-5824>.