

СМЕТАНІНА Н. В.,

кандидат юридичних наук,
асистент кафедри кримінології та
кримінально-виконавчого права
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

КОНОВАЛОВА І. О.,

магістрант
(Інститут підготовки кадрів
для органів юстиції України
Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого)

УДК 343.97:328.185(049.2)

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ КОРУПЦІЇ

У статті проаналізовано міжнародний досвід правового захисту викривачів корупції. Проведено порівняння чинного українського законодавства у цій сфері. Наводяться пропозиції щодо необхідності посилення захисту викривачів корупції.

Ключові слова: корупція, викривачі корупції, правовий захист.

В статье проанализирован международный опыт правовой защиты осведомителей коррупции. Проведено сравнение действующего украинского законодательства в данной сфере. Приводятся предложения о необходимости усиления защиты осведомителей коррупции.

Ключевые слова: коррупция, осведомители коррупции, правовая защита.

The article considers the international experience of legal protection of whistleblowers. The authors provide a comparison of current Ukrainian legislation in this field. Proposals on the need to strengthen the protection of whistleblowers are made.

Key words: corruption, whistleblowers, legal protection.

Вступ. Корупція – проблема світового масштабу. У різних країнах світу корупція завдає шкоди економіці, призводить до зuboжіння населення і поглинає ресурси, які могли б сприяти розвитку громадянських свобод та благополуччя населення. Корупція – це систематичне та масштабне розкрадання, яке здійснюється особами, які мають владні повноваження. Тільки офіційні посадові особи, великі підприємці та інші впливові особи здатні здійснювати незаконний розподіл значних сум державних коштів, розкрадання або вимагання приватних коштів у значному масштабі. Протистояти великомасштабній корупції надзвичайно складно, оскільки її виявлення підриває авторитет та репутацію впливових осіб. На практиці протистояння корупції часто залежить від інсайдерської інформації або ж викривачів. Викривачі – це здебільшого прості наймані працівники. Отже, задля успіху діяльності викривачів потрібно забезпечувати їх особисту безпеку, правовий захист на робочому місці і їх доступ до засобів масової інформації та антикорупційних органів [1, с. 4–5].

Над проблемою правового захисту викривачів корупції працювали Ю.П. Битяк, В.І. Василюк, О.В. Грибовський, З.А. Загиней, О.М. Джуца, А.В. Іщенко, М.С. Удовик,



О.В. Копан, С.І. Ніколаюк, О.В. Нестеренко, М.А. Погорельський, Д.Г. Заброта, М.І. Мельник, М.І. Хавронюк, О.Ю. Шостко.

Постановка завдання. Мета статті – розглянути особливості правового захисту викривачів корупції в різних країнах і порівняти їх з українським досвідом.

Результати дослідження. Можна стверджувати, що сьогодні викривачі отримали широке визнання з боку громадськості. Про це свідчать пам'ятники викривачам Сноудену, Ассанжу і Меннінгу в Женеві, демонстрація на підтримку запровадження захисту викривачів у Брюсселі та щорічна міжнародна премія International Whistleblowing Prize і премія за мужність у США. Але розкриваючи інформацію, whistleblowers (далі — викривачі) наражаються на серйозну небезпеку, зокрема непоодинокими є випадки, коли наслідками розкриття інформації були репресії на роботі (позбавлення премій, просування, переведення на нижчу посаду, звільнення з роботи), спроби притягнення до цивільної відповідальності за дифамацію, переслідування, залякування викривача та його сім'ї, пошук нового місця роботи, а часом і кримінальне переслідування викривачів.

Отже, актуальним залишається питання запровадження гарантій захисту для викривачів, тобто питання, які саме правові та інституційні гарантії повинні бути впроваджені та зможуть створити реальний, а не паперовий захист для осіб, що викрили факти зловживання владою, корупції чи іншу суспільно важливу інформацію [2, с. 5–6].

Відповідно до ч. 1 ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції» особою, яка надає допомогу в запобіганні і протидії корупції (викривачем), є особа, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, повідомляє про порушення вимог цього Закону іншою особою [3]. На думку З. Загиней, службове викриття – це той соціальний інститут, який добре відомий зарубіжній практиці протидії корупції. Англomовним аналогом терміна «службове викриття» є “whistleblowing”, що дослівно перекладається як «дути у свисток». Очевидно, такий дослівний переклад асоціюється з поліцейським, який у разі виявлення правопорушення дме у свисток та намагається привернути увагу [4, с. 128].

Як зазначають В.І. Василичук та О.В. Грибовський, багато країн узяли на себе зобов'язання в межах реалізації вимог міжнародних конвенцій увести в дію закони про захист інформаторів. Дедалі більше урядів, корпорацій і некомерційних організацій по всьому світу визначають процедури повідомлення та захисту для інформаторів. Така політика сприяє наявності доступних каналів для інформаторів, захищає їх від усіх форм помсти, гарантуючи, що інформація, яку вони надають, може бути використана для проведення необхідних реформ у країні [5, с. 227–228].

Міжнародні стандарти захисту викривачів містяться в таких міжнародно-правових актах: ст. 33 Конвенції ООН проти корупції, ст. 22 Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією, ст. 9 Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією. Ці нормативні акти є частиною національного законодавства України.

На думку О.Ю. Шостко, безумовним лідером щодо кількості викривачів, а отже, першою країною у світі, яка ухвалила закони у сфері їх захисту, є Сполучені Штати Америки. За словами американського професора Р. Вона, викриття, що були зроблені в період між 1966 р. і 1978 р. у США, створили позитивний образ викривачів, а також спричинили сильний резонанс у суспільстві, який змусив Конгрес почати реформи у сфері державного управління, зокрема розпочати створення правових гарантій для викривачів. Ідеться про справу офіцера поліції Нью-Йорка Ф. Серпико, який виступив із показаннями щодо випадків корупції, а також про загальновідомий Вотергейтський скандал.

Закон «Про наклеп» в США дозволяє громадянам подавати позови від імені уряду про повернення коштів, вкрадених через договірне шахрайство. Як компенсацію за ризик і зусилля, інформатори можуть отримати винагороду в розмірі 15–25% від будь-яких вилучених коштів і штрафів. Завдяки цьому уряд США зміг отримати як мінімум 35 мільярдів доларів у вигляді штрафів і вкрадених грошей з 1986 р., до того ж з 2007 по 2012 р. число нових випадків викриття, зареєстрованих федеральною поліцією, збільшилось із 482 до 1148, із них кількість позитивних рішень щодо інформаторів зросла з 50 до 223 випадків.



Взагалі у США є понад тисяча організацій, які надають допомогу викривачам. Одним із яскравих прикладів роботи системи викриття є випадок, який трапився у 2009 році. Американський викривач стверджував, що друга за обсягом мережа аптек США Walgreens незаконно підняла ціни на рецепти, які оплачувались за страховою програмою Medicaid. Викривач-фармацевт, який подав позов про шахрайство проти уряду, отримав 5 мільйонів доларів як винагороду. Інший американський фармацевт у 2003 році здійснив викриття Johnson & Johnson на шахрайських маркетингових прийомах. У позові стверджувалося, що фармацевтична компанія сприяла просуванню препарату від шизофренії, який не був схвалений компетентним державним органом. Викривач був нагороджений премією в розмірі 27,7 млн американських доларів [1, с. 12–13]. І взагалі, Transparency International відносить США до країн з найкращим захистом інформаторів.

За останні два десятиліття у понад 30 країнах світу розробили та ухвалили або спеціальні закони для захисту таких осіб, або включили деякі гарантії захисту викривачів у трудове, антикорупційне законодавство чи в етичні кодекси працівників. Серед країн, які ухвалили спеціальні закони щодо захисту викривачів, є Канада (Public Servants Disclosure Protection Act), Австралія (The Commonwealth Public Interest Disclosure Act, 2013), Нова Зеландія (Protection Disclosures Act, 2000), США (The Whistleblower Protection Act, 1989, The Intelligence Community Whistle-blower Protection Act of 1998, The Sarbanes-Oxley Act of 2002, The Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012), Японія (Whistleblower Protection Act (Act No. 122 of 2004)), Південна Африка (Protection Disclosure Act, 2000), Румунія (Romanian Whistleblower's Law, 2004), Велика Британія (Public Interest Disclosure Act, 1998) [6, с. 147–148].

Як зазначають В.І. Василенчук та О.В. Грибовський, незважаючи на прописану важливість інформаторів у виявленні та припиненні корупції, тільки в чотирьох країнах Євро-союзу існує достатня законодавча база для захисту інформаторів, яку можна вважати такою, що відповідає сучасним вимогам: у Люксембурзі, Румунії, Словенії та Сполученому Королівстві Великої Британії та Ірландії [5, с. 227–228].

У Канаді головну роль в організаціях щодо службового викриття відіграє посадова особа, уповноважена приймати до розгляду повідомлення про відхилення у поведінці службових осіб усередині організації. Ця особа зобов'язана перевіряти та аналізувати подану інформацію у межах службового розслідування, консультувати та координувати дії викривача, складати звіти та рекомендації для керівника організації. Ця посада за канадським законодавством називається Senior Officer – старший спеціаліст. Він призначається заступником керівника міністерства або установи Канади. Його номер телефону та місце повідомляються співробітникам. Ця інформація також розміщується на сайті Управління цінностей та етики державної служби, яке здійснює нагляд за ефективністю внутрішньоміністерських процедур. Старший спеціаліст підпорядкований заступнику керівника. Він щороку за результатами своєї діяльності готує звіти та надає їх заступнику керівника [4, с. 128]. У публічному секторі Канади широко визначено правопорушення, які можна розслідувати, заходи захисту інформаторів та їх конфіденційність, заборонено застосовувати вплив на інформаторів.

Transparency International до країн з високим рівнем захисту викривачів також відносить Австралію з майже повним рівнем захисту інформаторів в публічній сфері; Південну Корею, де визначено роль інформаторів, забезпечено високий рівень конфіденційності та матеріальну винагороду інформаторів; Румунію із законом про інформаторів, механізмом відмови працівника виконувати розпорядження керівника, які вони вважають незаконними, та анонімним повідомленням про правопорушення.

Так, у Південній Кореї в 2002–2013 роках Комісія з цивільних прав та боротьби з корупцією отримала 28 тисяч 246 повідомлень про порушення. внаслідок розкриття 220 випадків 60,3 млн доларів були повернуті і 6,2 млн були виплачені інформаторам як винагорода.

У Японії колишній генеральний директор Olympus Майкл Вудфорд повідомив, як компанія приховувала величезні втрати інвестицій протягом 13 років. М. Вудфорд був звільнений у 2011 році, перш ніж компанія визнала приховування 1,5 млрд американських доларів



збитків у період до 1990 року. Два керівника Olympus, які активно брали участь у приховуванні, відповідали за гарячу лінію для викривачів у компанії. М. Вудфорд був нагороджений сумою в 15,4 млн доларів через своє звільнення завдяки позасудовому врегулюванню [1, с. 24–25].

На думку В.І. Василичука та О.В. Грибовського, проблема розвитку інституту викривачів корупції та механізму їх захисту особливо властива країнам, яким довелося жити в умовах авторитарних режимів, що використовували секретні служби безпеки й таємних агентів для стеження за своїми політичним ворогами та цивільним населенням загалом [5, с. 226]. Transparency International до таких країн відносить Німеччину, Італію, Індію, Китай, Росію й Україну.

О.В. Нестеренко та О.Ю. Шостко серед надійних гарантій захисту викривачів виділяють такі:

- 1) гарантування анонімності особам, які повідомляють про правопорушення;
- 2) створення надійних каналів, через які викривачі можуть робити розкриття;
- 3) створення спеціального досудового механізму щодо захисту прав викривачів;
- 4) гарантування захисту від репресій на робочому місці;
- 5) звільнення від юридичної відповідальності за розкриття інформації;
- 6) встановлення права повідомляти суспільно необхідну інформацію в ЗМІ, неурядовим організаціям, у парламентські комітети чи комісії тощо;
- 7) встановлення соціальних гарантій у разі звільнення;
- 8) матеріальна винагорода тощо [2, с. 6].

В.І. Василичук та О.В. Грибовський додають такі заходи:

1) захист від переслідування. Особи мають бути захищені від усіх форм помсти, несприятливих умов або дискримінації на робочому місці, що пов'язана або з'явилася внаслідок інформування про випадки корупції. Такий захист повинен поширюватися на всі види можливих несприятливих наслідків, тобто звільнення, санкції, що стосуються умов роботи, покарання у вигляді переведення на інші види робіт, переслідування, втрату статусу, пільг тощо;

2) збереження конфіденційності. Особа не може бути розкрита без чіткої її згоди;

3) тягар надання доказу лягає на працедавця. Щоб уникнути санкцій або штрафів, працедавець повинен чітко й переконливо продемонструвати, що будь-які заходи, застосовані відносно співробітника, не були пов'язані або мотивовані розкриттям інформатора;

4) завідомо неправдива інформація не захищається. До людини, яка надає завідомо неправдиву інформацію про корупційні правопорушення, можуть застосовуватися дисциплінарні санкції та заходи цивільно-правової відповідальності. Ті, кого несправедливо звинуватили в корупційних діях, отримують усі належні компенсації;

5) відмова від вимог про відповідальність. Будь-яке викриття, зроблене в законодавчих межах інформаторів, є захищеним від дисциплінарно-процесуальних дій і кримінальної, цивільної, адміністративної відповідальності, включаючи дискримінацію, наклеп, захист авторських прав і даних. Увесь тягар доказу намірів з боку інформатора порушити закон лягає на суб'єкт викриття [5, с. 229–230].

Висновки. Сьогодні в Україні чинні два нормативно-правові акти, які регулюють механізм захисту викривачів корупції. Зокрема, у ст. 13 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» зазначено: «...» особа, яка залучається до виконання завдань оперативно-розшукової діяльності, перебуває під захистом держави. Якщо у зв'язку з виконанням такою особою завдань оперативно-розшукової діяльності настала її інвалідність або смерть, на неї поширюються пільги, передбачені в таких випадках для працівників оперативних підрозділів» [7]. У розділі VIII Закону України «Про запобігання корупції», що присвячений державному захисту викривачів, міститься таке твердження: «Особа, яка надає допомогу в запобіганні та протидії корупції (викривач), перебуває під захистом держави, а члени її сім'ї не можуть бути звільнені чи примушені до звільнення, притягнуті до дисциплінарної відповідальності чи піддані з боку керівника або роботодавця іншим негативним заходам



впливу (переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, скорочення заробітної плати тощо) або загрози таких заходів впливу у зв'язку з повідомленням про порушення вимог цього Закону іншою особою, а інформація про викривача може бути розголошена лише за його згодою, крім випадків, установлених законом [3]. З огляду на це доводиться констатувати відсутність належних механізмів реалізації відповідних законодавчих положень на практиці.

Результатом спільних зусиль представників громадянського суспільства та народних депутатів України став законопроект «Про захист викривачів і розкриття інформації про шкodu або загрозу суспільним інтересам» № 4038а [8]. На думку О.Ю. Шостко, у його основу покладено найкращі стандарти захисту викривачів, що існують сьогодні у світі. Однак цей законопроект не поспішають розглядати [6, с. 149].

Підсумовуючи, зазначимо, що одним з головних чинників у подоланні корупції є забезпечення належного регулювання правового захисту викривачів корупції, що полягає у прийнятті відповідного закону, створенні доступних і безпечних зовнішніх каналів розкриття інформації (зокрема, у запровадженні санкцій за порушення анонімності і конфіденційності викривача, утисків та переслідування з боку зазначених ним осіб), реформуванні судових та правоохоронних органів для дійсного захисту викривачів державою, створенні незалежного органу для розслідування повідомлень викривачів.

Вважаємо, що зростання антикорупційного потенціалу суспільства, формування психологічної установки у населення щодо несприйняття корупції як способу розв'язання проблеми, роз'яснення найважливіших антикорупційних заходів, спрямованих на подолання пасивності суспільства щодо протидії корупції, залучення широкого загалу до активної участі в антикорупційній діяльності і проведення інформаційних кампаній має ґрунтуватися на дослідженні і усвідомленні наслідків корупційних злочинів.

Усвідомлення населенням руйнівного потенціалу корупційних дій (зокрема, зростання вартості послуг за їх низької якості, порушення конкурентних засад працевлаштування, складність розвитку власної справи, застарілі технології) стане дієвим заходом у реалізації антикорупційної політики держави, розвитку інституту викривачів корупції і власної щоденної антикорупційної поведінки [9, с. 165].

Список використаних джерел:

1. Калітенко О., Масат Т. Посібник викривачам корупції (Українське видання посібника, пілотна версія): посіб. / за ред.: О. Михальченко, І. Кудінської, С. Юхимовича, Г. Сандули, В. Рудковської. URL: http://vykryvachi.trudovi.org/wpcontent/uploads/2017/09/Book_Vukrivachi.pdf.
2. Правовий захист викривачів / за заг. редакцією О.В. Нестеренко, О.Ю. Шостко. Харків: ТОВ «Видавництво «Права людини»», 2016. 94 с.
3. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
4. Загинеї З. Викривачі корупції: quid prodest? Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2016. № 2. Ч. 1. С. 125–136. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/10-2016/01/zaginej.pdf>.
5. Васи́нчук В.І., Грибовський О.В. Міжнародні принципи захисту осіб, які надають допомогу із запобігання та протидії корупції. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2014. №4. С. 223–232. URL: <http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/677/1/21.pdf>.
6. Шостко О.Ю. Правовий захист викривачів корупційних правопорушень. Юридичний науковий електронний журнал: електрон. наук. фах. вид. 2017. № 3. С. 146–150.
7. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 р. № 2135-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>.
8. Про захист викривачів і розкриття інформації про шкodu або загрозу суспільним інтересам: законопроект № 4038а від 20.07.2016 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59836.



Питання кримінального права, кримінології та кримінально-виконавчого права

9. Сметаніна Н.В. Небезпечні наслідки корупції для особи, держави та суспільства. *Право і суспільство*. 2017. № 4, ч. 2. С. 162–165.