

*Гребенюк Максим Васильович*, керівник  
Міжвідомчого науково-дослідного центру з  
проблем боротьби з організованою  
злочинністю, кандидат юридичних наук,  
доцент

## **КРАЩІ ПРАКТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ: ДОСВІД БОСНІЇ І ГЕРЦЕГОВИНИ, КОСОВО ТА ЧОРНОГОРІЇ**

Використання інституту викривачів у державах ЄС є ефективним сучасним механізмом протидії корупційним проявам. Процес надання інформації викривачами залишається одним із найбільш типових способів виявлення та протидії проявам організованої злочинності і корупції. Проте більшість держав усе ще знаходяться на початковому етапі розробки надійних організаційно - правових механізмів захисту викривачів. Підтвердженням цього є той факт, що до осіб, які надають інформативну допомогу в запобіганні та протидії корупції, можуть бути застосовані різноманітні негативні заходи впливу: психологічний тиск, погрози щодо звільнення з роботи або фізичної розправи.

Майже в усіх країнах Південно-Східної Європи було досягнуто певного прогресу в питаннях, пов'язаних із правовою регламентацією діяльності викривачів. Пропонуємо розглянути питання законодавчого та інституційного забезпечення захисту викривачів у країнах Південно-Східної Європи, зокрема: Боснії і Герцеговини, Косово та Чорногорії більш ретельно.

*Боснія і Герцеговина.* У грудні 2013 р. у цій країні вступив у дію закон, спрямований на захист від незаконного впливу державних службовців, які повідомляють про корупцію. Закон «Про захист викривачів в інстанціях Боснії і Герцеговини» гарантує захист викривачів, а також надає право співробітникам підприємств, установ і

організації висловлювати свою позицію стосовно звільнення державних службовців та працівників, які повідомили про корупцію. Багато видів розслідувань знаходяться під захистом, включаючи ті, що проведені для відповідних органів державної влади; захист стосується процесу подання позову чи скарги; повідомлення про злочин; свідчення в судах чи адміністративних органах; співпраці в процесі розслідування. Державні службовці можуть повідомляти про корупцію публічно - в поліцію чи інформувати громадськість - за певних обставин, у тому числі, якщо внутрішні процедури повідомлень є нерегульованими, або якщо особа, відповідальна за отримання таких повідомлень, підозрювана в корупційних діях.

Це перший закон в Європі, який дозволяє державним службовцям отримати статус викривача ще до того, як до них будуть застосовані незаконні засоби впливу у зв'язку з їх діяльністю у якості «інформаторів» [1]. Державні службовці можуть попередньо звернутися із заявою щодо захисту, якого вони потребують, до Агентства запобігання корупції Agency for Prevention of Corruption and Coordination of Fight against Corruption (APIC), яке протягом 30 днів повинно відреагувати на запит. Відповідно до закону статус викривача забороняє переслідувати працівника, який повідомив про корупцію.

Державні службовці, які у своєму повідомленні про корупцію розкривають офіційну таємницю, захищені від матеріальної, кримінальної або дисциплінарної відповідальності. За законом Боснії та Герцеговини посадові особи можуть подати заявку на отримання статусу викривача незалежно від того, чи до них були застосовані заходи незаконного впливу, чи вони лише підозрювали про їх імовірність. Проте повинен існувати об'єктивний підхід до факту незаконного впливу.

Після звернення державних службовців до APIC Міністерство юстиції проводить розслідування з метою визначення законності запиту стосовно захисту викривача [2]. Статус може надаватися на необмежений термін, а також може бути скасований у разі, якщо виявлено, що співробітник свідомо подав неправдиву інформацію про правопорушення. Повідомлення про корупцію можуть бути подані безпосередньо до APIC [3]. Інформація, надана викривачем, скеровується до відповідних органів для проведення подальших розслідувань.

*Косово.* Асамблея Косово в серпні 2011 р. схвалила «Закон про захист викривачів», який гарантує захист від різного роду переслідувань на робочому місці та дискримінації людей, які повідомляють про незаконні дії, що відбуваються в державному або приватному секторах. Закон вимагає, щоб державні та приватні підприємства мали положення про захист «честі, прав та інтересів» викривачів і приймали повідомлення про потенційні незаконні дії. Одночасно закон вимагає, щоб одержувач повідомлення від викривача зв'язався з відповідним органом для подальшого розслідування; поінформував викривача про вжиті заходи; повідомив керівника про

результати та висновки викриття. Для отримання захисту викривачі повинні обґрунтувати правдивість інформації, бо завідомо неправдиві повідомлення не підлягають захисту. У тяжких кримінальних справах викривачі та члени їх сімей можуть отримати захист як свідки. Викривачі, яких звільняють з роботи, можуть поновитися на своєму робочому місці та отримати компенсацію, проте необхідно довести, що вони постраждали через повідомлення про правопорушення; роботодавець повинен довести, що дисциплінарні заходи не були пов'язані з передачею інформації працівником.

Антикорупційне агентство приймає повідомлення про корупцію через безкоштовну гарячу лінію, розробляє процедури для виявлення та розслідування фактів корупції, підтримує конфіденційну «гарячу лінію» та здійснює наповнення власного веб-сайту. Повідомлення можуть надсилатися поштою або бути передані особисто [4]. Міністерство юстиції несе відповідальність за забезпечення виконання «Закону про захист викривачів». Громадська організація «FOL Movement» проводить ретельні дослідження щодо результатів впровадження «Закону про захист викривачів» для покращення реалізації закону, здійснює моніторинг справ, пов'язаних із розкриттями осіб викривачів, а також отримує повідомлення та скарги щодо фактів корупції та інших неправомірних дій, проводить розслідування та направляє справи до прокурорів та Антикорупційного агентства [5]. Громадська організація «Kosova Democratic Institute» (Національна філія Transparency International) також зосереджується на питаннях, пов'язаних із забезпеченням захисту викривачів.

*Чорногорія.* Незважаючи на те, що в Чорногорії не існує спеціального законодавства стосовно захисту викривачів, проте в цій країні є цілий ряд законодавчих положень, що забезпечують певну захищеність працівників приватного та публічного секторів, які повідомляють про правопорушення. Відповідно до Закону «Про посадових та службових осіб» державні службовці не підлягають звільненню чи переслідуванню за повідомлення про корупцію чи інші незаконні дії влади. Керівники установ також зобов'язані захищати конфіденційність викривачів. Роботодавці повинні довести, що будь-які дії, вчинені ними проти працівника, не пов'язані із тим, що він повідомив про випадки корупції. Трудовий закон передбачає подібні заходи для працівників приватного сектору, включаючи захист їхніх прав та гарантію конфіденційності. Штрафи за неналежний захист працівника-викривача можуть досягти 20 000 євро.

У червні 2013 р. до Кримінального кодексу Чорногорії були внесені зміни відповідно до стандартів Ради Європи та Європейського суду з прав людини. Наразі злочином вважається розірвання трудового договору з особою, яка повідомляла про випадки корупції уповноваженим органом державної влади, що передбачає позбавлення волі на строк до трьох років.

Головним державним органом в Чорногорії, який займається процесом передачі повідомлень викривачами та в рамках компетенції здійснює заходи, спрямовані на боротьбу з корупцією, є утворений у 2006 р. Директорат антикорупційних ініціатив «Directorate for AntiCorruption Initiative» (DACI) [6]. Ця структура не має повноважень щодо розслідування цих випадків, проте спрямовує повідомлення викривачів у відповідні органи для подальшої їх перевірки.

Окрім DACI, ще 11 державних органів мають можливості для прийняття повідомлень і скарг та створення гарячих ліній для викривачів і громадськості в цілому. Серед таких органів - Митна адміністрація (гаряча лінія встановлена у 2005 р.); Міністерство охорони здоров'я (2008 р.); Адміністрація поліції (2009 р.); Рада юстиції (2009 р.); та Міністерство освіти (2011 р.) [7]. Гарячі лінії також започатковані Головним державним прокурором; Офісом державної закупівлі; Податковою адміністрацією; Фондом інвестиційного розвитку; Адміністрацією азартних ігор; Комісією з нагляду за впровадженням Стратегії боротьби з корупцією та організованою злочинністю [8].

Варто зазначити, що у країнах Південно-Східної Європи триває процес законодавчого забезпечення боротьби з корупцією із використанням механізму викривачів, що передбачає визначення їх статусу та гарантій правового й соціального захисту.

Проте міжнародний досвід переконливо доводить, що реальний захист викривачів може гарантувати тільки окремий спеціальний закон, що створить дієвий механізм для поширення суспільно необхідної інформації. Розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам є одним із найбільш ефективних засобів виявлення і боротьби з корупцією та серйозними правопорушеннями. Для того, щоб максимально використовувати переваги, які дає розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам, у країні повинні існувати закони, що забезпечать викривачів надійними каналами розкриття інформації і механізмами їх захисту від переслідування. Захист викривачів є одним із найдинамічніших питань у сфері боротьби з корупцією та дотримання прав людини. Оскільки багато країн у всьому світі приймають або вдосконалюють закони про захист викривачів, важливо, щоб ці закони передбачали всебічний механізм захисту для службових осіб і громадян, які повідомляють про правопорушення, що завдають шкоди або становлять загрозу суспільним інтересам.

#### *Список використаних джерел*

1. Handbook for Enforcing the Law on Whistleblower Protection in the Institutions of Bosnia - Herzegovina, Centre for Responsible Democracy-Luna, March 2014.

2. Shentov, Ognian et al (Eds.), «An-Corrupt on Reloaded: Assessment of Southeast Europe» Southeast Europe Leadership for

Development and Integrity (SELDI.net), 2014. URL: [www.tacso.org/doc/AnCorrup on\\_Reloaded.pdf](http://www.tacso.org/doc/AnCorrup on_Reloaded.pdf).

3. Personal communication, Agency for the Prevention of Corruption and Coordination of the Fight against Corruption, 3 December 2014. URL: [www.apik.ba/Contact.aspx](http://www.apik.ba/Contact.aspx). URL: [www.akk-ks.org/?cid=2,49](http://www.akk-ks.org/?cid=2,49).

4. Personal communication, FOL Movement, 3 March 2015. «Report corruption», Directorate for An -Corruption Initiative. URL: [www.ankorupcija.me/en/index.php?opon=comcontent&view=article&id=270:reportcorrupon&cad=41:directorate&Itemid=266](http://www.ankorupcija.me/en/index.php?opon=comcontent&view=article&id=270:reportcorrupon&cad=41:directorate&Itemid=266).

5. Montenegrin Public An -Corruption Initiatives», Business An -Corruption Portal. URL: [www.business-an-corruption.com/country-profiles/europe-central-asia/montenegro/initiatives/public-an-corruption-initiatives.aspx](http://www.business-an-corruption.com/country-profiles/europe-central-asia/montenegro/initiatives/public-an-corruption-initiatives.aspx).

6. Izvjestaj o broju prijava o korupciji za period jul-decembar 2013. Godine, («A report on the number of reports of corruption for the period July-December 2013»), Directorate for An-Corruption Initiative, January 2014.