

Сюравчик Валерій Григорович,
старший науковий співробітник наукової
лабораторії з проблем превентивної
діяльності та запобігання корупції ННІ № 3
Національної академії внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук

АСПЕКТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ВИКРИВАЧІВ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

Корупція істотно впливає на економічний розвиток будь-якої країни. Однією з основних причин зростання корупції є замовчування звичайних людей. Саме тому удосконалення інституту викривачів у міжнародному та національному законодавстві є одним з основних запобіжних елементів для виникнення та поширення корупції у суспільстві. З цього приводу слушно зауважили А. Б. Антонюк, М. А. Федорчук, із цим не можна не погодитись, якщо пересічні громадяни перестануть мовчати про корупційні діяння, свідками яких вони стали – на роботі, під час волонтерства, співпраці з контрагентами тощо, то потенційний корупціонер подумає тричі перед взяттям хабара чи вчиненням незаконних дій [1]. На наше переконання, викриті такі факти підвищать рівень несприйняття корупції суспільством. Більше прозорості та відкритості з'явиться і в публічній сфері, що посилить національну економіку.

Як слушно зазначили О. Тимченко, О. Калітенко, проаналізувавши зарубіжний досвід захисту викривачів корупції, в ЄС не так багато країн мають сильне законодавство про захист викривачів (з-поміж них, наприклад, Словенія, Ірландія, Велика Британія). У світі ситуація ненабагато краще – яскравими прикладами просунутого, працюючого законодавства є, наприклад, США та Південна Корея. Однак навіть гарне законодавство не завжди належно застосовується на практиці, як, наприклад, в Румунії та Японії. Часто викривачі не захищені від звинувачень у наклепі (Португалія, Чехія), розкриття анонімності (Іспанія, Естонія, Литва, Аргентина, Австралія, Китай), негативних дій від звинувачених корупціонерів у відповідь (Польща, Словаччина, Нідерланди, Бразилія). Деколи суб'єктами захисту є лише деякі категорії осіб, тоді як правовий захист має поширюватися не тільки на працівників публічного та приватного секторів, але й на стажерів, консультантів, підрядників, тимчасових і колишніх працівників. Не вистачає також окремо створених національних органів незалежного розслідування повідомлень викривачів [2].

Проаналізувавши міжнародне законодавство, О.О. Карпова [3, с. 63–64] вдало зазначила, що необхідність законодавчого врегулювання інституту захисту осіб, які повідомляють про корупцію, на міжнародному рівні вперше відображено у ст. 22 Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією від 27.01.1999 р. № ETS173 [4] та ст. 9 Цивільної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією від 04.11.1999 р. [5]. У статті 33 Конвенції ООН проти корупції передбачено,

що кожна держава-учасниця розглядає можливість включення до своєї внутрішньої правової системи належних заходів для забезпечення захисту будь-яких осіб, які добросовісно й на обґрунтованих підставах повідомляють компетентним органам про будь-які факти, пов'язані зі злочинами, передбаченими цією Конвенцією, від будь-якого несправедливого поводження [6].

В Україні державний захист викривачів регулюється Законом України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. [7]. З 1 січня 2020 року в Україні набув чинності Закон України «Про внесення змін до закону України «Про запобігання корупції» щодо викривачів корупції» [8]. До закону «Про запобігання корупції» внесено зміни стосовно визначення правового статусу викривачів корупції, їхніх прав і гарантій захисту, забезпечення умов для розкриття інформації про корупцію. Так, згідно внесених змін, 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 у передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності, проходження служби чи навчання [9].

Водночас Закон доповнюється статтею 53-7 «Винагорода викривачу» [7], яка передбачає, що право на винагороду має викривач, який повідомив про корупційний злочин, грошовий розмір предмета якого або завдані державі збитки від якого у 5 тисяч і більше разів перевищують розмір прожиткового мінімуму. Повідомляти про корупційні злочини можна через засоби масової інформації, громадські об'єднання та професійні спілки.

У зв'язку з прийняттям законодавчих новел щодо викривачів, Національне антикорупційне бюро України та Національне агентство із запобігання корупції 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. Вимоги до захисту таких каналів зв'язку визначає НАЗК. Анонімні повідомлення про можливі корупційні правопорушення підлягають перевірці у строк не більше 15-ти днів від дня його отримання. Якщо у вказаний строк перевірити інформацію неможливо, керівник відповідного органу повинен продовжити строк розгляду повідомлення до 30-ти днів. Для захисту прав і представництва своїх інтересів викривач може користуватися усіма видами правової допомоги, передбаченої законом «Про безоплатну правову допомогу» або залучити адвоката самостійно. Разом з тим, ухвалений закон визначає розмір винагороди викривачам корупції. Він має становити 10 % від грошового розміру предмета корупційного злочину або розміру завданих державі збитків від злочину. Розмір винагороди встановлюватися після ухвалення

обвинувального вироку суду та не може перевищувати трьох тисяч мінімальних заробітних плат, установлених на час вчинення злочину [9].

Законодавство України визначає, що особа вважається викривачем від моменту повідомлення інформації про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» [7].

Відповідно до статті 11 Закону України «Про запобігання корупції» до повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції належить, зокрема:

- отримання та розгляд повідомлень, здійснення співпраці з викривачами, забезпечення їх правового та іншого захисту, перевірка дотримання законодавства з питань захисту викривачів, 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, у зв'язку з такими повідомленнями;

- надання роз'яснень, методичної та консультативної допомоги з питань застосування актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та порівняння до них осіб, застосування інших положень цього Закону та прийнятих на його виконання нормативно-правових актів, захисту викривачів [7].

Разом з тим, Національне агентство з питань запобігання корупції з метою виконання покладених на нього повноважень має такі права:

- 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 другій статті 62 Закону, зокрема щодо підготовки та виконання 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;

- вносити приписи про порушення вимог законодавства щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інших вимог та обмежень, передбачених цим Законом, захисту викривачів;

- отримувати від осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, порівняння до них осіб, працівників юридичних осіб публічного права та юридичних осіб, зазначених у частині другій статті 62 Закону, письмові пояснення з приводу обставин, що можуть свідчити про порушення вимог цього Закону щодо захисту викривачів.

У випадках виявлення порушення вимог цього Закону щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб, захисту викривачів або іншого порушення цього Закону Національне агентство з питань запобігання корупції вносить керівнику відповідного органу, підприємства, установи, організації припис щодо усунення порушень законодавства, проведення службового розслідування, притягнення винної особи до встановленої законом відповідальності [12].

Не дивлячись на прийняття суттєвих змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо викривачів корупції, доводиться констатувати про відсутність належних механізмів реалізації відповідних законодавчих положень на практиці. Це пояснюється недосконалістю і відсутністю детальної регламентації процедури подання, перевірки та прийняття рішення по факту, що міститься у повідомленні викривача, а також недостатньо розробленими методичними та практичними рекомендацій з відповідної проблематики.

Щоб інститут захисту викривачів в Україні запрацював, Національним агентством з питань запобігання корупції та Кабінетом Міністрів України було розроблено проект Закону України «Про захист викривачів корупції» від 18.10.2018 р. [13], який схвалено Рішенням НАЗК «Про схвалення проекту Закону України «Про захист викривачів корупції» від 01.02.2019 р. № 291 [14], де передбачено правовий захист викривачів та прирівняних осіб, а також зміни до чинного законодавства щодо захисту викривачів корупції.

Проаналізувавши даний законопроект, ми дійшли висновків, що для реалізації захисту викривачів корупційних діянь та запобіганню корупції необхідно здійснити наступні заходи:

- повинно бути удосконалено організаційно-правове забезпечення роботи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні із викривачами, насамперед питання організації роботи із повідомленнями від викривачів та розроблення ефективних правових механізмів забезпечення захисту таких осіб;

- викривачі повинні отримувати грошову винагороду – частину відновлених коштів або штрафів, накладених в результаті викриття корупційних діянь;

- повинно бути збережено конфіденційність осіб викривачів корупційних діянь;

- викривачам, що надали інформацію анонімно і в подальшому були встановлені, має бути наданий повний захист;

- будь-яке викриття, зроблене в законодавчих рамках інформаторів, повинно бути захищене від дисциплінарно-процесуальних дій і кримінальної, цивільної і адміністративної відповідальності, включаючи дискримінацію, наклеп, захист авторських прав і даних. Весь тягар доказу намірів з боку інформатора порушити закон лягає на суб'єкт викриття;

– мають бути захищені від всіх форм помсти, несприятливих умов або дискримінації на робочому місці, які пов'язані або з'явилися в результаті інформування про випадки корупції;

– захист повинен поширюватися на всі види можливих несприятливих наслідків, включаючи звільнення, санкції, що стосуються умов роботи, покарання у вигляді переводу на інші види робіт, переслідування;

– тягар надання доказу лягає на працедавця – щоб уникнути санкцій або штрафів працедавець повинен чітко і переконливо продемонструвати, що будь-які заходи, що приймаються відносно співробітника, не були жодним чином пов'язані або мотивовані розкриттям викривача;

– по відношенню до людини, яка надає завідомо неправдиву інформацію про корупційні правопорушення, можуть застосовуватися дисциплінарні санкції і заходи цивільно-правової відповідальності;

– особи, яких несправедливо звинуватили у корупційних діяннях, повинні отримувати всі належні компенсації.

Окрім зазначеного, у Законі України «Про захист викривачів корупції» щодо осіб, які сприяють запобіганню та протидії корупції, за наявності загрози життю, житлу, здоров'ю та майну цих осіб або їхніх близьких осіб (у зв'язку зі здійсненим повідомленням про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції»), потрібно передбачити застосування правових, організаційно-технічних та інших заходів, передбачених Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», зокрема: особиста охорона, охорона житла і майна; видача спеціальних засобів індивідуального захисту й сповіщення про небезпеку; використання технічних засобів контролю та прослуховування телефонних й інших переговорів, візуальне спостереження; заміна документів і зміна зовнішності; зміна місця роботи або навчання, переселення в інше місце проживання; забезпечення конфіденційності відомостей про особу; закритий судовий розгляд; інші заходи безпеки.

Таким чином, прийняття нового Закону України «Про захист викривачів корупції», на нашу думку, надасть можливість розробленню нового і вдосконалення існуючого законодавства щодо захисту викривачів, а правовий захист повинен поширюватися на всіх працівників і службовців, яким загрожує переслідування за викриття корупції.

Список використаних джерел

1. Антонюк А. Б., Федорчук М. А. Особливості діяльності викривачів у запобіганні та протидії корупції. *Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції*: матеріали кругл. столу (Київ, 2 листоп. 2018 р.) / редкол.: В. Черней, К. Ланчінскас, А. Фодчук та ін. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2018. 174 с. С. 12–13.

2. Тимченко О., Калітенко О. Захист викривачів корупції: як це працює в Україні та в світі («Transparency International Україна»). *Інтернет-ресурс Радіо Свобода*. 09.07.2015 р. URL:

<https://www.radiosvoboda.org/a/27118580.html> (Дата звернення 07.11.2018 р.).

3. Карпова О. О. Новели законопроекту про захист викривачів корупції. *Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції*: матеріали кругл. столу (Київ, 2 листоп. 2018 р.) / редкол.: В. Черней, К. Ланчінскас, А. Фодчук та ін. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2018. 174 с. С. 63–66.

4. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173): Конвенція Ради Європи від 27.01.1999 р. № ETS173 (ратифікована Законом України від 18.10.2006 р. № 252-V). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text.

5. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією: Конвенція Ради Європи від; ратифікована із заявами Законом України від 04.11.1999 р. (ратифікована Законом України від 16.03.2005. № 2476-IV). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102#Text.

6. Конвенція ООН проти корупції від 31.10.2003 р. (ратифікована Законом України від 18.10.2006 р. № 251-16). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text.

7. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. Дата оновлення: 16.11.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 23.11.2021).

8. Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо викривачів корупції: Закон України від 17.10.2019 р. № 198-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/198-20#Text> (дата звернення: 01.12.2021).

9. Закон про захист викривачів корупції набув чинності. Інтернет ресурс www.ukrinform.ua. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2846152-zakon-pro-zahist-vikrivaciv-korupcii-nabuv-cinnosti.html>.

10. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. Дата оновлення: 16.11.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 23.11.2021).

11. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. Дата оновлення: 16.11.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 23.11.2021).

12. Права та гарантії захисту викривачів відповідно до Закону України «Про запобігання корупції». Офіційний Інтернет ресурс Національного агентства з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/documents/prava-ta-garantiyi-zahystu-vykryvachiv-vidpovidno-do-zakonu-ukrayiny-pro-zapobigannya-koruptsiyi/>.

13. Про схвалення проекту Закону України «Про захист викривачів корупції»: рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 12.10.2018 р. № 2285. URL: <https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2018/zasidannya/12.10.2018/12.10%20%282285%29.pdf>.

14. Про схвалення проекту Закону України «Про захист викривачів корупції»: Рішення НАЗК від 01.02.2019 р. № 291. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/04/Proekt-zakonu.pdf>.