

УДК 342.7:343.3

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.4.37>**Євгенія Баранова,**

студентка III курсу

Інституту підготовки кадрів для органів юстиції України

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ КОРУПЦІЇ ТА ЙОГО ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ В УКРАЇНІ

Міжнародна практика застосування законодавства щодо захисту викривачів є одним із важливих елементів, які повинні бути враховані у реалізації в Україні норм у даній сфері. Натепер прийнятий Закон, який набрав чинності з 01.01.2020 року, ще не запрацював. Через це нині проблематика захисту викривачів корупції та створення механізму їх захисту від гніту «верхівки» залишається актуальною. Розстановка сил на політичній арені досить швидко змінюється, та кожного разу незмінним залишається одне – корупція. Так, у різному відсотковому співвідношенні, але викоринити її поки що не вдалося жодному главі держави. У даній роботі представлені питання міжнародного досвіду роботи інституту викривачів та співвідношення діяльності із засобами їх захисту після викриття інформації, гарантії добровільних інформаторів у ряді держав; здійснюється аналіз рівня їх ефективності. Важливим аргументом «за» дослідження практики інших країн є саме розуміння того, що корупція – це явище, яке прогресує у політичній, економічній сферах життя населення і є однією з основних причин гальмування демократичного розвитку України. Основний висновок роботи – необхідність розширення власне дефініції «викривач корупції», оскільки не варто зосереджувати увагу виключно на боротьбі з корупцією. Це не єдина проблема нашої держави – є ще екологія, безпечні продукти харчування, фармацевтика, права людини. Перелік сфер, у яких не менш важливою є діяльність викривачів, невичерпний, тому поступово варто розширювати межі даного поняття та постійно активізувати діяльність цих осіб у всіх колах суспільних відносин. Не лише корумпованість у цих сферах, але й неналежне виконання обов'язків, недотримання правил виготовлення споживчих продуктів, ліків повинне бути виявлене та зупинене.

На жаль, хоча й наявні певні векторні зрушення стосовно захисту *whistleblowers*, але чекаємо на національну практику його застосування, яка дасть змогу проаналізувати досвід України порівняно з практикою інших країн та позиціями Європейського Суду з прав людини та рекомендаціями Ради Європи, які наведені у статті.

**Ключові слова:** викривачі, досвід, захист, розкриття інформації, гарантії, суспільний інтерес.

**Постановка проблеми.** Політика сучасного світу здебільшого орієнтована на боротьбу з корупцією як із гальмівним фактором розвитку держави. Але у цих перегонах невіршеним залишається питання про реалізацію людиною її права на захист від переслідувань через викриття корупціонерів. Які існують методи захисту викривачів? Та від чого їх варто захищати? Міжнародна практика багатьох держав напрацювала декілька механізмів вирішення даних питань. Саме тому доцільним буде проаналізувати міжнародний та національний досвід й визначити пріоритетні вектори подальшої співпраці та боротьби у цій сфері.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Методологічну основу дослідження даної проблематики становлять праці як вітчизняних, так і іноземних науковців, таких як: Р. Вон, О. Ю. Шостко, О. М. Калітенко, О. С. Тимченко, О. В. Нестеренко, М. В. Буро-

минський, С. Г. Братель, М. Г. Колодяжний, О. В. Линник, Геральд Г. Мой та ряд інших вчених і юристів-практиків.

**Мета дослідження** полягає у розкритті вже напрацьованих на міжнародній арені способів вирішення питання про захист викривачів корупції, а також в акцентуванні уваги на змінах, що відбуваються у нашій країні і безпосередньо стосуються «whistleblowers».

**Виклад основного матеріалу.** Нині можна беззаперечно стверджувати, що інститут викривачів або добросовісних інформаторів – осіб, які за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, повідомляють про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою, є важливим методом подолання корупційних правопорушень [1].

Розкриваючи інформацію, яка є важливою для населення, викривачі піддають себе

та своїх близьких небезпечі з боку викритих осіб, стикаються з переслідуваннями та утисками, дискримінацією та репресіями й на роботі, у тому числі: позбавленням премій, переведенням на нижчу посаду та навіть звільненням. Інститут захисту викривачів є важливим запобіжником поширення таких явищ у суспільстві.

На міжнародному рівні за останні роки більш ніж 30 країн світу розробили спеціальні закони або включили гарантії права захисту викривачів в антикорупційне, трудове законодавство або в етичні кодекси працівників. До таких країн належать: Сполучені Штати Америки, Австралія, Республіка Сербія, Японія, Велика Британія та багато інших. У цих країнах викривачі отримали і визнання від громадськості, адже про це свідчать пам'ятники викривачам Сноудену, Асанжу, Меннінгу в Женеві, демонстрації на підтримку запровадження захисту викривачів у Брюсселі, а також щорічна міжнародна премія International Whistleblowing Prize та премія за мужність у США. У деяких країнах навіть закріплена система фінансового заохочення добросовісних інформаторів [2, с. 146].

Вперше необхідність саме законодавчого врегулювання інституту захисту інформаторів було відображено у ст. 22 Кримінальної, ст. 9 Цивільної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією, а також ст. 33 Конвенції ООН проти корупції [4]. Саме в останній міститься зауваження, що кожна держава-учасниця має можливість включення до внутрішньої правової системи належних заходів для забезпечення захисту будь-яких осіб, які на обґрунтованих підставах повідомляють відповідним правоохоронним органам про злочини, передбачені даною Конвенцією [5].

Законодавчо закріплені норми підтверджуються і на практиці. Прикладами цього є справа офіцера поліції Нью Йорка Ф. Серпико, який виступив зі свідченнями щодо випадків корупції, наочним підтвердженням є й рішення Європейського Суду з прав людини у справі Guja v. Moldova № 14277/04, в якому було визнано, що Молдова порушила ст. 10 Європейської конвенції про права людини, коли вона звільнила державного службовця, який розкрив інформацію, що становить суспільний інтерес, про спроби високопоставлених політиків впливати на судову систему. Суд постановив, що ст. 10 поширюється як на державних службовців, так і на робочі місця [6].

Взагалі, викривачі існують протягом тривалого часу. В Італії ще у 2006 році Роберто Савіано викрив італійських злочинців (мафію), після чого його та 20 жур-

налістів уже протягом 13 років охороняють правоохоронні органи Італії та надають можливість переховуватись у США та Німеччині, оскільки мафія Італії оголосила йому смертну кару. Частина життя викривач проводить у Німеччині та США, де йому створюють інше ім'я за документами. Адже мафія оголосила йому вирок – смертну кару [7].

У практиці інших держав існують й інші механізми захисту. Наприклад, у Нідерландах діє спеціально створена Палата викривачів. Цей орган діє у декількох напрямках: надає консультації добросовісним інформаторам та водночас проводить розслідування викритих імовірних порушень. У цьому випадку великий відсоток можливості зловживання даним правом звернення до Палати, тому попередньо існує процедура розгляду внутрішньо на підприємстві кількістю 50 та більше працівників питання про правопорушення.

У Литві ж, крім аналогічних передбачених гарантій, як і в Україні, є одна деталь – це звільнення від відповідальності за участь у незаконній діяльності. Щодо фінансової мотивації, то вона коливається від 10 до 30 % залежно від економічного розвитку держави. Наприклад, у Південній Кореї стимули викривачам становлять до 2 млн доларів. Але при цьому сам Закон передбачає не лише матеріальну винагороду, але й фізичний захист, наприклад патрулювання району, де проживає викривач. До того ж поняття «викривач» включає у себе більш широкий зміст: закон призначений для захисту і матеріальної винагороди державних і корпоративних викривачів, які повідомляють про порушення, пов'язані з безпекою, здоров'ям, довкіллям, захистом прав споживачів і добросовісною конкуренцією.

Такі країни, як Англія та Франція, у законодавстві про захист викривачів передбачили вимоги до особи викривача. В Англії ними є лише працівники або колишні працівники відповідного підприємства, які виявили правопорушення в ході виконання своїх трудових обов'язків [8]. У Франції аналогічно, але колишні працівники не вважаються викривачами. З одного боку, це нівелює можливість звичайної людини повідомити про відоме їй правопорушення, з іншого ж боку, гарантує достовірність отриманої інформації, яка може бути навіть підтверджена доказами (документація, обставини правопорушення тощо).

Сполучені Штати Америки, досвід яких є фундаментальним у цій сфері, акцентує увагу на анонімності особистості інформатора та його добросовісності. Викривач зобов'язаний заповнити відповідну форму

(до її змісту входить 6 сторінок питань, зокрема, що стосуються підтверджуючих матеріалів та джерела інформації). Whistleblowers повинні розкрити свою особистість адвокату, а головне – у разі виникнення питань чи підозр у правоохоронних органах щодо недостовірності інформації особистість викривача відразу розкривається та відповіді, заповнені ним, співвідносяться з персоналією особи. Щодо винагород, то виплата викривачу в США залежить прямо пропорційно від успішного виконання рішення, що, на мій переконання, є позитивним аспектом, оскільки викривач не має матеріальної, чітко визначеної зацікавленості, а має на меті лише допомогти побороти негативні аспекти діяльності у будь-якій сфері. З іншого боку, не все так ідеально.

Враховуючи можливість не давати показання особисто, не відповідати за наклеп та отримання винагороди хоча б у певній частині, повідомлення про корупцію можуть стати «бізнесом» та простором для маніпуляцій, що жодним чином не стосується викорінення корупції.

В Україні ж з 01 січня 2020 року набув чинності Закон України «Про внесення змін до Закону України "Про запобігання корупції" щодо викривачів корупції». По-перше, серед змін – визначення правового статусу викривачів, чітке регламентування гарантій їх захисту та створення відповідних безпечних умов для розкриття інформації про корупцію. По-друге, викривач (крім співучасника та за відсутності угоди зі слідством) матиме право на винагороду у межах 10% від предмета злочину (більше 5 000 прожиткових мінімумів) чи збитків державі, але не більше 3 000 мінімальних заробітних плат, якщо повідомлена інформація сприяла доказуванню злочину і не була відомою правоохоронним органам. Вищезазначені нововведення містяться у ст. 53<sup>7</sup>, якою було доповнено Закон. Крім того, повідомленням можна вважати надання інформації через ЗМІ, професійні спілки чи громадські об'єднання. Дана процедура здійснюється через анонімні канали, створення яких покладається на Національне антикорупційне бюро України та Національне агентство із запобігання корупції. Ними можуть бути анонімні гарячі лінії, канали онлайн-зв'язку, електронні поштові скриньки тощо.

Цікавим є те, що закладений механізм захисту, на мій погляд, гіпотетично є досить дієвим, але чи буде він таким у реалізації? Це покаже лише національна практика з плином часу. Оскільки викривачам надається право на безоплатну правову допомогу, відшкодування витрат на адвоката, психологічна

допомога та безпечні умови у майбутньому не тільки особі викривача, але й його близьким родичам.

З іншого боку, незважаючи на всі ці досить переконливі гарантії, вважаю, що необхідно розширити власне дефініції «викривач корупції», оскільки не варто зосереджувати увагу виключно на боротьбі з корупцією. Це не єдина проблема нашої держави – є ще екологія, безпечні продукти харчування, фармацевтика, права людини... Перелік сфер, у яких не менш важливою є діяльність викривачів, невичерпний, тому поступово варто розширювати межі даного поняття та постійно активізувати діяльність цих осіб у всіх колах суспільних відносин.

### Висновки

Підбиваючи підсумки, слід зауважити, що право на захист викривачів корупції залишається відкритим для обговорення та вдосконалення. Але важливим аргументом «за» є саме розуміння того, що корупція – це явище, яке прогресує у політичній, економічній сферах життя населення і є однією з основних причин гальмування демократичного розвитку України. Викриття – це досить ефективний та водночас нескладний засіб боротьби з корупційним гнітом. Але людина не повинна при цьому, як нині, замислюватись, чи не буде владними корупціонерами порушене її абсолютне право на життя, на недоторканність та безпеку.

Отже, в той час, коли в одних країнах вони допомагають зекономити державі десятки мільярдів доларів, в інших, зокрема в Україні, культура викриття корупційних злочинів лише почала свій законодавчий розвиток, але головне, чи буде імплементовано міжнародний досвід та практику реальної дії цих норм. Викривачі знаходяться у зоні ризику в суспільстві, де обмежена свобода ЗМІ і де правова система корумпована. У зв'язку з вищезазначеним нині пріоритетними напрямками діяльності у цій сфері залишаються акумуляція найкращих міжнародних стандартів у національному законодавстві, підтримка осіб, які не «толерують» корупцію, аналіз досвіду побудови нормативно-правової бази у зарубіжних країнах та, що найголовніше, психологічний аспект сприймання народом викривачів та розуміння мети їхніх дій.

### Список використаних джерел:

1. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page> (дата звернення: 03.03.2020).

2. Шостко О. Ю. Правовий захист викривачів корупційних правопорушень. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 3. С. 146–150.

3. Сметаніна Н. В., Коновалова І. О. Міжнародний досвід захисту викривачів корупції. *Право і суспільство*. 2018. № 3. Ч. 2. С. 236–241.

4. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173) від 27 січня 1999 року. *Офіційний вісник України*. 2006. № 44. С. 41. Ст. 2939.

5. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 4 листопада 1999 р. *Офіційний вісник України*. 2006. № 94. С. 252. Ст. 592.

6. Рішення Європейського Суду з прав людини. *Guja v. Moldova* № 14277/04. URL: [http://www.conventious.ru/view\\_base.php?id=8840](http://www.conventious.ru/view_base.php?id=8840) (дата звернення: 03.03.2020).

7. Калітенко Без страху і з докором. Як у світі захищають викривачів корупції. 20.08.2019. URL : <https://ti-ukraine.org/blogs/bez-strakhu-i-z-dokorom-yak-u-sviti-zahyshchaut-vykryvachiv-koruptsi/> (дата звернення: 03.03.2020).

8. Стасюк О., Борківець І. Що не так з версією України стосовно викривачів корупції? *Економічна правда*. 10.12.2019. URL: [https://www.asterslaw.com/ru/press\\_center/publications/risks\\_of\\_the\\_new\\_law\\_on\\_corruption\\_whistleblowers\\_for\\_business\\_in\\_ukraine/](https://www.asterslaw.com/ru/press_center/publications/risks_of_the_new_law_on_corruption_whistleblowers_for_business_in_ukraine/) (дата звернення: 03.03.2020).

9. The Whistleblowing Commission. Code of Practice. URL: <http://www.pcaw.org.uk/whistleblowing-commission-public-consultation>. SEC-whistleblowing-benefits-foreigners-too. (дата звернення: 03.03.2020).

10. Whistleblower Protections: A Guide. International Bar Association – Legal Policy & Research Unit and Legal Practice Division. IBA, April 2018. 67 p.

11. Про внесення змін до Закону України "Про запобігання корупції" щодо викривачів корупції : Закон України від 17.10.2019 № 198-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/198-IX> (дата звернення: 03.03.2020).

*Whistleblowers are an important source of different cases and they often provide pivotal records for a successful prosecution. Institute of whistleblowers is an important protective measure of the corruption spreading in society. Corruptors in both spheres, public and private, inhibit the further development of State's economy and whole Ukraine. That's why, in this article the questions of the whistleblower's protection and the correlation of their activity, consequences are presented; analyze international and national rules of law. However, the main aspect is how much do our society need this information? In this work we reveal the problem of such stages of international development in this sphere, for instance, right of protection in connection with whistleblower's information disclosure. After all, it should be regarded as fundamental and general, on a pare with human rights to life, dignity, integrity etc. Detection through whistleblower reporting to law enforcement authorities is rarely discussed in public by such authorities because of the need to protect the whistleblowers involved. We should admit that protection should be afforded to whistleblowers regardless of their motives in making the disclosure and regardless of whether they report directly to law enforcement, or report internally - first within the company, or to the media, an elected government official or to civil society (for example, an advocacy group or a non-governmental organisation). Whistleblowers must know where, how, and when to report; that their identity as a whistleblower will be kept confidential; and also that they will be protected with anti-retaliation remedies. Raising awareness of the importance of whistleblowers can promote a "speak up" culture and de-stigmatise the disclosure of wrongdoing. One of the most successful and popular method to protect and encourage whistleblowers is to create a system of making anonymous or confidential reports. Furthermore, anonymous reporting includes concealment of whistleblower's identity, especially in small companies or small countries. From a practical perspective, it is also difficult to provide comprehensive protection to a person whose identity is unknown but that could be deduced by potential retaliators for the reasons described above. It is important to understand that when we speaking about our national actions in the sphere, we have to add important moments of other State's experience. The positions of the European Court of Human Rights and the recommendations of the Council of Europe are discussed, as well as priority directions for further resolution of these issues. In such way, the conclusion note is that whistleblowers must have effective legal protection in the form of guaranteed confidential reporting and anti-retaliation protections and we need to resolve this problem as soon as possible.*

**Key words:** whistleblowers, experience, protection, disclosure information, warranties, public interest.