

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ ВИКРИВАЧІВ В УКРАЇНІ ЯК НЕОБХІДНОГО СКЛАДНИКА МЕХАНІЗМУ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ СПЕЦІАЛЬНО УПОВНОВАЖЕНИМИ СУБ'ЄКТАМИ

IMPROVEMENT OF UKRAINIAN WHISTLEBLOWERS INSTITUTE LEGAL REGULATION AS A NECESSARY ELEMENT OF THE MECHANISM OF COUNTERACTION TO CORRUPTION BY SPECIALLY AUTHORIZED AGENCIES

Жуковська Л.А.,

аспірант кафедри кримінального права і правосуддя

ПВНЗ «Міжнародний економіко-гуманітарний університет імені академіка Степана Дем'янука»

Стаття присвячена вивченню правового врегулювання інституту викривачів в Україні як необхідного складника механізму протидії корупції спеціально уповноваженими суб'єктами. Проаналізовано положення національного законодавства України, що врегульовують функціонування інституту викривачів. Запропоновано напрями вдосконалення правового врегулювання інституту викривачів в Україні як необхідного складника механізму протидії корупції спеціально уповноваженими суб'єктами.

Ключові слова: викривачі, інститут викривачів, спеціально уповноважені суб'єкти, механізм протидії корупції, правове врегулювання, антикорупційне законодавство.

Стаття посвящена изучению правового регулирования института разоблачителей в Украине как необходимой составляющей механизма противодействия коррупции специально уполномоченными субъектами. Проанализированы положения национального законодательства Украины, которыми урегулировано функционирование института разоблачителей. Предложены направления совершенствования правового регулирования института разоблачителей в Украине как необходимой составляющей механизма противодействия коррупции специально уполномоченными субъектами.

Ключевые слова: разоблачители, институт разоблачителей, специально уполномоченные субъекты, механизм противодействия коррупции, правовое регулирование, антикоррупционное законодательство.

The article is dedicated to the study of the legal regulation of the institute of whistleblowers in Ukraine as a necessary element of the mechanism of counteraction to corruption by specially authorized agencies. The author has analyzed Ukrainian national legislation provisions which regulate the functioning of the institute of whistleblowers. The article suggests the directions of the improvement of Ukrainian whistleblowers institute legal regulation, which is a necessary element of the mechanism of counteraction to corruption by specially authorized agencies.

Key words: whistleblowers, institute of whistleblowers, specially authorized agencies, mechanism for counteraction to corruption, legal regulation, anti-corruption legislation.

Постановка проблеми. Міжнародний досвід запровадження інституту викривачів свідчить про те, що такий інститут є необхідним складником механізму протидії корупції загалом. У зв'язку із цим міжнародною спільнотою прийнято низку законів у сфері протидії корупції, положеннями яких, з-поміж іншого, встановлено необхідність правового врегулювання у внутрішньому законодавстві кожної країни-учасниці інституту викривачів. Варто зауважити, що кожна з таких країн забезпечує реалізацію зазначеного по-різному. Зокрема, протягом останніх двох десятиліть у понад 30 країнах світу або розроблено та ухвалено спеціальні закони для захисту викривачів, або включено деякі гарантії захисту викривачів до трудового й антикорупційного законодавства чи до етичних кодексів [1, с. 6; 2, с. 3].

Для України протидія корупції є одним із найважливіших завдань, що потребує невідкладного розв'язання. Так, у межах антикорупційної реформи України, що розпочалася у 2014 р., прийнято чимало відповідних нормативно-правових актів, визначено спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. Відтак, безумовно, належне правове врегулювання інституту викривачів в Україні є необхідним складником механізму протидії корупції

спеціально уповноваженими суб'єктами. У зв'язку із цим обрана тема є актуальною.

Стан дослідження. Серед учених, чії праці присвячено окремим аспектам правового врегулювання інституту викривачів, варто відзначити таких, як В.І. Бенедик, В.І. Василичук, О.В. Грибовський, З.А. Загинея, О.М. Калітенко, Т. Масат, О.В. Нестеренко, О.Ю. Шостко та інші. Разом із тим дослідження правового врегулювання інституту викривачів в Україні як необхідного складника механізму протидії корупції спеціально уповноваженими суб'єктами є недостатньо розробленим.

Метою статті є вивчення правового врегулювання інституту викривачів в Україні та визначення напрямів його вдосконалення як необхідного складника механізму протидії корупції спеціально уповноваженими суб'єктами.

Виклад основного матеріалу. Загалом правове врегулювання інституту викривачів визначено національним законодавством, частиною якого є чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [3].

Так, до основних міжнародно-правових актів, ратифікованих Україною, належать такі: Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією від

27 січня 1999 р. [4], ст. 22 якої присвячена захисту помічників правосуддя (тих, хто повідомляє про відповідні корупційні кримінальні злочини або іншим чином співпрацює з органами слідства і переслідування) та свідків; Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 4 листопада 1999 р. [5], ст. 9 якої встановлено необхідність правового врегулювання у внутрішньому законодавстві кожної країни-учасниці згаданої Конвенції належного захисту проти будь-якої необґрунтованої санкції щодо працівників, які мають достатні підстави підозрювати корупцію та які добросовісно доповідають про свої підозри відповідальним особам або компетентним органам; Конвенція ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 р. [6], ст. 33 якої визначено, що «кожна держава-учасниця розглядає можливість включення до своєї внутрішньої правової системи належних заходів для забезпечення захисту усіх осіб, які добросовісно і на обґрунтованих підставах повідомляють компетентним органам про будь-які факти, пов'язані зі злочинами, передбаченими цією Конвенцією, від будь-якого несправедливого поведіння», тощо.

Необхідно зазначити, що в положеннях згаданих вище міжнародних документів дещо різняться значення понять «особа-викривач», «інформація, що повідомляється» та «органи, яким вона повідомляється». Так, у Кримінальній конвенції про боротьбу з корупцією викривачі – це особи, які повідомляють саме про корупційні кримінальні злочини або іншим чином співпрацюють виключно з органами слідства та переслідування. У Цивільній конвенції викривачі – це працівники, які мають достатні підстави лише підозрювати корупцію та які добросовісно доповідають про свої підозри відповідальним особам або компетентним органам. Конвенцією ООН проти корупції викривачами визначено всіх осіб, які добросовісно і на обґрунтованих підставах повідомляють компетентним органам про будь-які факти, пов'язані зі злочинами, що передбачені цією Конвенцією.

У зв'язку з викладеним можемо констатувати, що викривачами залежно від наявної в них інформації (чи про підозру корупції, чи про кримінальне корупційне правопорушення) можуть бути будь-які особи або працівники, які доповідають її виключно компетентним органам.

В Україні згідно із Законом України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції» [7] компетентними органами у сфері протидії корупції – спеціально уповноваженими суб'єктами – є органи прокуратури, Національної поліції України, Національне антикорупційне бюро та Національне агентство з питань запобігання корупції. Отже, будь-яка інформація про корупцію від викривачів мала б надходити до вказаних органів.

Далі розглянемо деякі закони України, що містять положення щодо врегулювання інституту викривачів.

Передусім необхідно звернутися до ст. 60 Конституції України, згідно з якою «ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпоря-

дження чи накази» та яка є конституційно-правовою базою подальшого правового врегулювання інституту викривачів [1, с. 7; 3].

Одним із законів України, яким було закладено основи антикорупційної реформи та визначено необхідність «втілення у життя інституту добросовісних викривачів фактів корупції та їх захисту від переслідування і зобов'язання публічних службовців повідомляти про підозру в корупції», є Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.» [8].

У ч. 1 ст. 11 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [9] йдеться про захист особи, яка оприлюднює інформацію: «Посадові та службові особи не підлягають юридичній відповідальності, незважаючи на порушення своїх обов'язків, за розголошення інформації про правопорушення або відомостей, що стосуються серйозної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довіллю, якщо особа при цьому керувалася добрими намірами та мала обґрунтоване переконання, що інформація є достовірною, а також містить докази правопорушення або стосується істотної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довіллю».

На нашу думку, за наявності зазначеної вище інформації особа мала б не розголошувати її, а доповісти компетентним органам, тобто якби таке повідомлення було стосовно корупції, то, відповідно, слід повідомляти спеціально уповноваженим суб'єктам. Таким чином, пропонуємо ч. 1 ст. 11 зазначеного вище Закону викласти в такій редакції: «Посадові та службові особи не підлягають юридичній відповідальності за передачу інформації про правопорушення чи підозру вчинення правопорушення (відомостей, що стосуються серйозної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довіллю) до компетентних органів, якщо вони мали обґрунтоване переконання, що інформація є достовірною».

Найґрунтовніше інститут викривачів у сфері протидії корупції в Україні врегульовано Законом України «Про запобігання корупції» [7]. Так, у ст. 53 розділу 8 згаданого Закону викладено правові основи державного захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції. Відповідно до ч. 1 ст. 53 особа, яка надає допомогу в запобіганні і протидії корупції, тобто є викривачем, – це людина, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, повідомляє про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою.

Ми вважаємо, що ототожнювати поняття «викривач» із поняттям «особа, яка надає допомогу в запобіганні і протидії корупції» не зовсім правильно. Як зазначає В.І. Бенедик, дефініція «викривач» в українській мові є фактично аналогом англійського терміна «whistleblower», який дослівно перекладається як «той, що дує у свисток» [10, с. 212]. Інакше кажучи, викривач повідомляє про правопорушення чи загрозу його вчинення, і, безумовно, не лише у сфері протидії корупції.

У подальшому трактуванні законодавцем згаданого поняття не вказано, кого повідомляє така особа. У зв'язку із цим пропонуємо викласти ч. 1 ст. 53 аналізованого Закону в такій редакції: «1. Особа, яка надає допомогу в запобіганні і протидії правопорушенням (викривач), що є корупційними, – це особа, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, повідомляє про порушення вимог цього Закону іншою особою спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції».

У ч. 2 ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції» зазначено, що за наявності загрози життю, житлу, здоров'ю та майну осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, або їхніх близьких осіб у зв'язку з повідомленням про корупційне правопорушення правоохоронними органами до них можуть бути застосовані правові, організаційно-технічні та інші спрямовані на захист від протиправних посягань заходи, передбачені Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» [11]. Варто зазначити, що здійснення заходів безпеки покладається за підслідністю на органи Служби безпеки України, органи Національної поліції України або на Національне антикорупційне бюро України, у складі якого із цією метою створено спеціальний підрозділ [12, с. 27].

Частиною 3 згаданої статті встановлено гарантії недопущення звільнення чи примушування до звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності чи інших негативних заходів впливу (переведення, атестація, зміна умов праці, відмова у призначенні на вищу посаду, скорочення заробітної плати тощо) або загрози таких заходів впливу особі або членам її сім'ї у зв'язку з повідомленням нею про порушення вимог аналізованого Закону іншою особою [7]. Знову ж таки вважаємо за потрібне доповнити окреслену норму словами «спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції».

Утім, як слушно зазначають О.М. Калітенко та Т. Масат, механізм надання згаданих гарантій досі не відпрацьований, відповідні навчання посадових осіб не були проведені належною мірою, у зв'язку із чим не виключено, що отримати гарантований захист викривач не зможе. Натомість за відновленням порушених прав і компенсацією доведеться звертатися до суду [12, с. 27].

У ч. 4 ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції» обов'язок забезпечення умов для повідомлень працівниками відповідних органів про корупційні правопорушення, учинені іншою особою, покладено на Національне агентство з питань запобігання корупції, інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування. Водночас, на нашу думку, такий обов'язок необхідно покласти на спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

У ч. 5 ст. 53 визначено порядок розгляду анонімних повідомлень про корупцію. Загалом ідеться про

проведення перевірки викладених у повідомленні фактів керівником відповідного органу, однак лише у разі виявлення ознак кримінального або адміністративного правопорушення керівник цього органу інформує спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. Вважаємо, що результати перевірки всіх отриманих повідомлень про корупцію необхідно надсилати до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції для додаткового вивчення.

Загалом, аналізуючи положення ст. 53 розділу 8 Закону України «Про запобігання корупції», цілком погоджуємося із З.А. Загинею, яка констатує відсутність належних механізмів реалізації відповідних законодавчих положень на практиці [13, с. 133].

Окремі аспекти інституту викривачів урегулюють:

– Кодекс адміністративного судочинства України (у ч. 3 ст. 49 ідеться про залучення Національного агентства з питань запобігання корупції як третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору, на сторону позивача у справах щодо застосування керівником або роботодавцем чи створення ним загрози застосування негативних заходів впливу до позивача (звільнення, примушування до звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності, переведення, атестація, зміна умов праці, відмова у призначенні на вищу посаду, скорочення заробітної плати тощо) у зв'язку з повідомленням ним або членом його сім'ї про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою) [14];

– Кодекс законів про працю України (статтею 235 визначено, що в разі наявності підстав для поновлення на роботі працівника, який був звільнений у зв'язку зі здійсненням ним або членом його сім'ї повідомленням про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою, та за його відмови від такого поновлення орган, який розглядає трудовий спір, приймає рішення про виплату йому компенсації в розмірі шестимісячного середнього заробітку) [15] тощо.

Висновки. Підбиваючи підсумки, зазначимо, що інститут викривачів є необхідним та невід'ємним складником механізму протидії корупції спеціально уповноваженими суб'єктами, що зумовлює нагальну потребу його належного правового врегулювання. Серед напрямів удосконалення правового врегулювання вказаного інституту: внесення змін до відповідних нормативно-правових актів щодо уточнення таких дефініцій, як «викривач» і «викривач корупційних правопорушень», та конкретизація суб'єктів, для яких викривачі надають інформацію щодо корупційних правопорушень; розроблення дієвого механізму надання викривачам гарантій, установлених ч. ч. 2, 3 ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції»; забезпечення доступних умов для надання викривачами інформації про корупційні правопорушення спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Правовий захист викривачів / заг. ред. О.В. Нестеренко, О.Ю. Шостко. Харків, 2016. 94 с.
2. Banisar D. Whistleblowing: International Standards & Developments. D.C., 2011. 315 p.
3. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 р. № ETS173 / Рада Європи. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101 (дата звернення: 10.08.2018).
5. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією: Міжнародний документ від 4 листопада 1999 р. / Рада Європи. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_102 (дата звернення: 10.08.2018).
6. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Міжнародний документ від 31 жовтня 2003 р. / Організація Об'єднаних Націй. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16 (дата звернення: 10.08.2018).
7. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056.
8. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1699-VII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 46. Ст. 2047.
9. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 314.
10. Бенедик В.І. Інститут викривачів в Україні: проблеми визначення поняття. Порівняльно-аналітичне право. 2015. № 4. С. 212–215.
11. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві: Закон України від 23 грудня 1993 р. № 3782-XII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 11. Ст. 51.
12. Калітенко О.М., Масат Т. Посібник викривачам корупції. 2017. 65 с.
13. Загинеї З.А. Викривачі корупції: quid prodest? Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2016. № 2. Ч. 1. С. 125–136.
14. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–37. Ст. 446.
15. Кодекс Законів про працю України від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII / Верховна Рада УРСР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08> (дата звернення: 10.08.2018).