

DOI: 10.35774/app2019.04.141
УДК 343.85:343.352(477)

Наталія Чудик,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Тернопільського національного
економічного університету
ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-0649-2715>

Євген Антоник,

магістрант юридичного факультету
Тернопільського національного
економічного університету

ІНСТИТУТ ВИКРИВАЧІВ У ЗАПОБІГАННІ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

Обґрунтовано важливість інституту викривачів, який має вплинути на стан виявлення корупції в Україні та допомогти антикорупційним органам у протидії виявом організованої злочинності та негативних корупційних дій чиновників. Запропоновано вважати, що інститут викривачів є запобіжним заходом, який ставить за мету не просто знизити рівень виникнення та поширення корупції у суспільстві, а й стати багатовекторним законом, який не буде обмежуватися тільки корупційною сферою. Відповідно, щоб запобігти поширено систематичного та масштабного розкрадання, потрібно щоб у суспільства зародилася нетерпимість до виявів корупції у всіх сферах життя. Таким чином інформування антикорупційних органів, які здійснюють боротьбу із корупцією, є важливою перевагою для держави. Окрім того, суспільство має розуміти, що боротьба має бути не лише з окремими представниками вищої влади, а й не забувати про третіх осіб, які теж беруть участь у схемах незаконного збагачення. Відповідно досвід європейських країн повинен враховуватися при процесі реформування національного антикорупційного законодавства, оскільки у більшості країн світу були розроблені та ухвалені спеціальні закони для захисту викривачів.

Таким чином, Україна теж повинна вжити усіх заходів для захисту життя та здоров'я як викривача, так і його рідних. З огляду на це наведено пропозиції, які мають повною мірою забезпечити діяльність інституту викривачів. Усі побоювання громадян бути викритими та підданими осуду серед інших потрібно мінімізувати. Створення на постійній основі інформаційних кампаній, які будуть орієнтовані на різні соціальні групи та спрямовані на підвищення рівня співпраці влади та громадян, має допомогти реалізувати антикорупційну політику. Таким чином, не слід забувати, що суспільство є рушійною силою, яке повинне усунути толерантне ставлення до корупції та допомогти у переході до нових форм співпраці, зокрема діалогу та партнерства.

Ключові слова: викривач, викривання, інститут викривачів, механізм протидії корупції, правове регулювання, антикорупційне законодавство.

Бібл.: 10.

Chudyk N., Antonyk Ye.

Institute of criminals in prevention and anti-corruption in Ukraine

The article substantiates the importance of the Institute of whistleblowers, which should influence the state of detection of corruption in Ukraine and help anti-corruption bodies in combating organized crime and negative corruption of officials. The article also suggests that the Institute of whistleblowers is a precautionary measure that aims not only to reduce the occurrence and spread of corruption in society, but also to become a multi-vector law that will not be limited to the corruption sphere alone. Therefore, in order to prevent the spread, as a systematic and large-scale theft, it is necessary for society to be born intolerant of corruption in all walks of life. Thus, informing anti-corruption bodies that fight corruption is an important asset for the state. In addition, society must understand that the struggle must not only be with the individual representatives of the higher authorities, but also not to forget about third parties who also participate in illicit enrichment schemes. Therefore, the experience of European countries should be taken into account in the process of reforming national anti-corruption legislation, as special laws to protect whistleblowers have been drafted and adopted in most countries of the world.

Thus, Ukraine must also take and ensure that all measures are taken to protect the life and health of both the debtor and his relatives. Therefore, the article provides suggestions that should fully support the activities of the Institute of whistleblowers. Thus, all citizens' fears of being exposed and condemned, among others, must be minimized. Therefore, the creation of on-going information campaigns targeted at different social groups and aimed at enhancing the level of cooperation between the authorities and citizens should help to implement anti-corruption policies. Therefore, it should be remembered that society is the driving force behind the elimination of a tolerant attitude to corruption and to assist in the transition to new forms of cooperation, such as dialogue and partnership.

Keywords: whistleblowers, whistleblowing, institute of whistleblowers, mechanism for counteraction to cl regulation, anti-corruption legislation.

Постановка проблеми. Корупція в Україні є особливо актуальною темою, оскільки вона є одним із гальмівних факторів розвитку нашої держави. Її коріння сягають усіх сфер життєдіяльності держави й суспільства. Відповідно корупція не оминає знищення моральних засад суспільства і створює суттєву загрозу національній безпеці.

На сьогодні Україна має прогресивне антикорупційне законодавство, яке протягом останніх років не зменшило масштаби корупції та становить негативне уявлення у суспільства про його штучність та діяльність уповноважених осіб. Щоб подолати корупцію в Україні потрібно, перш за все, розпочинати зі свідомості громадян, які мають можливість вплинути не тільки на стан корупції, а й повідомляти антикорупційні органи про корупційні дії чиновників. Запровадження міжнародного досвіду в Україну стало позитивним зрушенням, оскільки інститут викривачів є необхідною складовою механізму забезпечення боротьби з корупцією.

Знайомство українського суспільства з поняттям «викривач» відбулось у процесі реформувань, які були спрямовані на боротьбу з корупцією в Україні. Слово «викривач» походить від англійського слова «Whistleblower», яке у перекладі з англійської дослівно означає «подати сигнал свистком», «сигналізувати». Викривачами є громадяни, які обґрунтовано переконані у правдивості інформації, яка стала їм відома про злочини, зокрема і про корупційні злочини у процесі професійної діяльності, щодо суспільно небезпечного діяння. З огляду на це роль інституту викривачів в Україні є необхідною складовою механізму протидії корупції. У зв'язку із цим тема протидії корупції є доволі актуальною для наукового пошуку як практиків, так і науковців.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У сучасній науці проблема корупції досліджується постійно, водночас досліджується вплив інституту викривачів на механізм запобігання та протидії корупції, зокрема варто відзначити таких учених, як: В. І. Бенедик, В. І. Василичук, В. М. Гвоздецького, О. В. Грибовський, О. В. Нестеренко, О. Ю. Шостка

Мета статті – вивчити стан правового регулювання інституту викривачів в Україні та сформулювати пропозиції щодо напрямів його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Кожен громадянин має усвідомлювати, що може вплинути на стан виявлення корупції та допомогти антикорупційним органам у протидії виявам організованої злочинності та негативних корупційних дій чиновників.

Способом виявлення корупції є надання інформації викривачами. Згідно зі ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції» викривачем є особа, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, повідомляє про порушення вимог цього Закону іншою особою [8], проте норми Закону України «Про запобігання корупції» стосуються лише викривачів, що розкрили інформацію про корупційні діяння, водночас викривання є надійним інструментом подолання не лише корупції в Україні, а й порушень прав людини правоохоронними органами, забезпечення екологічної безпеки, відкритості влади, свободи висловлювання та конституційного ладу України загалом [7, с. 7].

Викривач, на думку В. І. Бенедик, – це особа, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, добросовісно (за відсутності корисливих мотивів, мотивів неприязних стосунків, ані помсти, інших особистих мотивів) повідомляє спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції про вчинення іншою особою корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією [2, с. 214].

В. Бенедик розшифровує поняття добросовісно як «за відсутності корисливих мотивів, мотивів неприязних стосунків, помсти, інших особистих мотивів». Однак добросовісно, ймовірно, означає «ґрунтуючись на принципі добросовісності», що, звичайно, не виключає відсутності корисливих мотивів, мотивів неприязних стосунків, помсти, інших особистих мотивів, але й не охоплюються вказаними мотивами [5, с. 71].

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 визначають процедури повідомлення та захисту для інформаторів. Така політика сприяє наявності доступних каналів для інформаторів, захищає їх від усіх форм помсти, гарантує, що інформація, яку вони надають, може бути використана для проведення необхідних реформ у країні [3, 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 [10, с. 146–150].

Безумовним лідером щодо кількості викривачів, а отже, першою країною у світі, яка ухвалила закони у сфері їх захисту, є США. За словами американського професора Р. Вона, викриття, що 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. [6, с. 107].

Відповідно на думку В. М. Гвоздецького, інститут викривачів є вкрай важливим у питаннях запобігання корупційним правопорушень [4, с. 10].

Отже, інститут викривачів є значним запобіжним заходом, який ставить за мету не просто знизити рівень утворення та поширення корупції серед громадян, а й стати багатовекторним законом, який не буде обмежуватися тільки корупційною сферою.

Однак потрібно розуміти, що українське суспільство негативно ставиться до викривачів в Україні, оскільки вважає викривача «стукачем» або «донощиком», тому культура викривання корупціонерів та їх неправомірних дій лише формуються на теренах України.

Щоб запобігти поширенню корупції як систематичного та масштабного розкрадання, яке здійснюється особами, що мають владні повноваження, необхідно визначити організаційно-правові засади державного захисту викривачів.

Насамперед необхідно створити умови для зародження нетерпимості громадян до корупційних виявів у всіх сферах життя. Відповідно найбільш простим та дієвим способом боротьби із цим явищем є інформування, яким не потрібно нехтувати.

Так, робота викривача має свій негативний вплив, вони працюють з різними категоріями осіб, котрі можуть впливати на особу, з огляду на це належне забезпечення захисту їм та їхнім близьким вважається одним із елементів дієвої антикорупційної політики, яка повинна стати головним інструментом для запобігання, виявлення та протидії корупції. Не варто забувати, що першочерговим у захисті викривачів є переконання його у тому, що надана ним інформація про корупційні дії чиновників буде розглянута належним чином та будуть вжиті усі необхідні заходи для захисту його життя та здоров'я та здоров'я його близьких, і що надані переваги будуть вищими ніж негативні наслідки такого повідомлення.

Останнім часом показники активності населення в інформуванні органів, що здійснюють боротьбу з корупцією, доволі незначні, оскільки для прийняття вагомих рішень щодо державної політики у сфері захисту викривачів корупції мають враховуватись вище написані (методи) рекомендації, які мають застосовувати антикорупційні органи до інформаторів. Відповідно кожен громадянин, який став свідком корупційного діяння, не повинен закривати очі на правопорушення корупціонерів, які крадуть гроші у держави та простих людей. Важливо щоб кожен із нас не був байдужим та пасивним, не замовчував про корупційні дії, свідком яких він став.

Отже, актуальним вважається питання запровадження гарантій захисту для викривачів, тобто питання, які саме правові та інституційні гарантії мають бути впроваджені та зможуть створити реальний, а не паперовий захист для осіб, що викрили факти зловживання владою, корупції чи іншу суспільно важливу інформацію [7, с. 5–6].

Без належної законодавчої бази захисту таких осіб та реальних механізмів її реалізації боротьба з корупцією буде малодієвою та малоефективною.

Таким чином, 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 [7, с. 6].

Дослідники В. Василичук та О. 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 виникла внаслідок інформування про випадки корупції. Такий захист має поширюватися на всі види можливих несприятливих наслідків, тобто звільнення, санкції щодо 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) докази має надавати працедавець. Щоб уникнути санкцій або штрафів, працедавець повинен чітко й переконливо продемонструвати, що будь-які заходи, що застосовуються щодо співробітника, не були пов'язані або мотивовані розкриттям інформатора;
- 4) завідомо неправдива інформація не захищається. До людини, яка надає 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, захищене від дисциплінарно-процесуальних дій і кримінальної, цивільної, адміністративної відповідальності, у т. ч. дискримінацію, наклеп, захист авторських прав і даних. Докази про наміри з боку інформатора порушити закон надає суб'єкт викриття [3, с. 229–230].

Зазначимо, що викривачам гарантуються різні види подачі повідомлень, а саме: вони можуть подавати як ідентифіковані, так і анонімні повідомлення про порушення Закону України «Про запобігання корупції». Ідентифіковане службове викриття – це повідомлення особи про правопорушення від свого реального імені або передача в будь-якій іншій формі, в якій може бути визначено авторство. У разі анонімного службового повідомлення особа не надає жодної інформації про себе або може використовувати вигадане ім'я [1, 21–22].

Щодо подачі анонімних повідомлень, то вони можуть здійснюватись за допомогою спеціальних телефонних ліній, офіційних веб-сайтів органів, які здійснюють боротьбу із корупцією, а також засобів електронного зв'язку й письмових повідомлень.

Відповідну можливість передбачає й національне антикорупційне законодавство. Згідно з ч. 4 ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції» про порушення вимог цього Закону може повідомляти працівник відповідного органу без зазначення авторства (анонімно). Вимоги до анонімних повідомлень про порушення вимог цього Закону та порядок їх розгляду визначаються цим Законом [8].

Таким чином, усі побоювання громадян бути підданими осуду серед інших осіб мінімізуються шляхом подачі анонімного повідомлення, яке унеможливує розкриття інформації без згоди викривача, або ж випадів, які встановлені законом.

Реагування антикорупційними органами, які здійснюють боротьбу із виявами організованої злочинності та корупційними діями чиновників, на анонімні повідомлення підлягає розгляду протягом 15 днів, а граничний строк розгляду таких повідомлень не повинен перевищувати 30 днів. У разі підтвердження антикорупційними органами інформації, яку надав викривач, вживаються усі заходи реагування. Відповідно, якщо ви стали очевидцем корупційних правопорушень, не зволікайте та не ігноруйте побачене, оскільки ви можете допомогти у викритті негативних корупційних дій чиновників.

Висновки. Для боротьби з корупцією потрібно, щоб у населення сформувалися психологічні установки щодо несприйняття корупції як способу вирішення проблем, та щоб суспільство усвідомлювало руйнівний потенціал корупційних дій для нашої держави. Окрім того, боротьба має бути не лише з окремими представниками вищої влади, а й з третіми особами, які теж беруть участь у схемах незаконного збагачення. Тому процес реформування національного антикорупційного законодавства повинен враховувати досвід європейських країн, оскільки за останні роки у більшості країн світу були розроблені та ухвалені спеціальні закони для захисту викривачів, так само були включені деякі гарантії захисту таких осіб у трудове, антикорупційне законодавство та в етичні кодекси працівників.

Відповідно до рекомендацій, наданих «Transparency International Україна», щоб інститут викривачів здійснював свою діяльність повною мірою, необхідно:

– створити доступні й безпечні насамперед зовнішні канали розкриття інформації (в тому числі запровадити санкції за порушення анонімності й конфіденційності викривача, утиски та переслідування з боку зазначених ним осіб);

– розповсюдити захист викривачів не тільки на розкриття інформації про корупцію та пов'язані з нею правопорушення, передбачені Законом про запобігання корупції, а й на розкриття інформації про всі незаконні дії;

– реформувати судові та правоохоронні органи для дійсного захисту викривачів державою; створити незалежний орган для розслідування повідомлень викривачів.

– розробити в законодавстві реальні процедурні механізми захисту, що зроблять чинні правові норми не лише декларативними [9].

Отже, антикорупційна стратегія України повинна базуватися, перш за все, на суспільстві, оскільки воно є рушійною силою. Представлення інформації викривачами має надавати переваги державі у розкритті корупційних правопорушень, які можуть завдати шкоду або містити загрозу суспільним інтересам, а також сприяти не тільки розслідуванням, а й розшуку і поверненню незаконно привласнених активів державі. Тому на постійній основі потрібно проводити інформаційні кампанії, які орієнтовані на різні соціальні групи та спрямовані на підвищення рівня співпраці влади і громадян у протидії корупції. Не варто забувати про усунення у громадян толерантного ставлення до корупції та переходу до нових форм співпраці, таких як діалог та партнерство.

Список використаних джерел

1. Батищева М. А. Служебные разоблачения в системе государственной службы : дисс. ... канд. социолог. наук: 22.00.08. Москва, 2015. 191 с.
2. Бенедик В. І. інститут викривачів в Україні: проблеми визначення поняття. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 4. С. 212–215.
3. Василичук 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> (дата звернення: 20.11.2019).
4. Гвоздецький В. Протидія «епідемії» corrumpere. Моменти [дод. до газети МВС України «Іменем Закону»]. 2015. № 4 (5962). С. 10–11.
5. Косиця О. О. Викривач як суб'єкт протидії корупційним та іншим порушенням законодавства. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 1. С. 133–136. URL : http://www.lsej.org.ua/1_2019/36.pdf (дата звернення: 22.11.2019).
6. Нестеренко О. Правовий захист викривальників (whistleblowers): теоретичні аспекти та конституційна необхідність. *Право України*. 2014. № 12. С. 104–111.
7. Правовий захист викривачів / за заг. ред. Нестеренка О. В., Шостко О. Ю. Харків : Права людини, 2016. 94 с.
8. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 20.11.2019).
9. Тимченко О., Калітенко О. Захист викривачів корупції: як це працює в Україні та світі? *Радіо свобода*. URL : <https://www.radiosvoboda.org/a/27118580.html> (дата звернення: 22.11.2019).
10. Шостко О. Ю. Правовий захист викривачів корупційних правопорушень. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 3. С.146–150.

References

1. Batyshcheva, M. A. (2015). *Sluzhebnye razoblachenia v sisteme hosudarstvennoi sluzhby [Service exposures in the civil service system]*: dyss. kand. sotsioloh. nauk: 22.00.08. Moskva [in Russian].
2. Benedyk, V. I. (2015). Instytut vykryvachiv v Ukraini: problemy vyznachennia poniattia [Institute of Discriminants in Ukraine: Problems of Definition]. *Porivnialno-analitychne pravo – Comparative analytical law, 4*, 212–215 [in Ukrainian].
3. Vasylynchuk, V. I., Hrybovskiy, O. V. (2014). Mizhnarodni pryntsyipy zakhystu osib, yaki nadaiut dopomohu iz zapobihannia ta protydii koruptsii [International principles for the protection of persons assisting in the prevention and combating of corruption]. *Naukovyi visnyk Natsionalnoi akademii vnutrishnikh sprav – Scientific Bulletin of the National Academy of Internal Affairs, 4*, 223-232. Retrieved from <http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/677/1/21.pdf> (data zvernennia: 20.11.2019) [in Ukrainian].

4. Hvozdet'skyi, V. (2015). *Protydiia «epidemii» corrupere. Momenty [Resistance to the «epidemic» of corrupere. Moments]* [dod. do hazety MVS Ukrainy «Imenem Zakonu»], 4 (5962), 10–11 [in Ukrainian].
5. Kosytsia, O. O. (2019). Vykryvach yak subiekt protyдии koruptsiinym ta inshym porushenniam zakonodavstva [The accuser as a subject of counteraction to corruption and other violations of the law]. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal – Legal scientific electronic journal*, 1, 133-136. Retrieved from http://www.lsej.org.ua/1_2019/36.pdf [in Ukrainian].
6. Nesterenko, O. (2014). Pravovyi zakhyst vykryvalnykiv (whistleblowers): teoretychni aspekty ta konstytutsiina neobkhdnist [Legal protection of whistleblowers: theoretical aspects and constitutional necessity]. *Pravo Ukrainy – Law of Ukraine*, 12, 104–111 [in Ukrainian].
7. *Pravovyi zakhyst vykryvachiv [Legal protection of whistleblowers]* / za zah. redaktsiieiu Nesterenka O. V., Shostko O. Yu. Kharkiv: Vydavnytstvo «Prava liudyny», 2016. 94 s. [in Ukrainian].
8. *Pro zapobihannia koruptsii [On Prevention of Corruption]: Zakon Ukrainy vid 14 zhovtnia 2014 r. № 1700-VII*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> [in Ukrainian].
9. Tymchenko, O., Kalitenko, O. Zakhyst vykryvachiv koruptsii: yak tse pratsiuie v Ukraini ta sviti? [Protecting the perpetrators of corruption: how does it work in Ukraine and in the world?]. *Radio svoboda – Radio Freedom*. Retrieved from <https://www.radiosvoboda.org/a/27118580.html> [in Ukrainian].
10. Shostko, O. Yu. (2017). Pravovyi zakhyst vykryvachiv koruptsiinykh pravoporushen [Legal protection of perpetrators of corruption offenses]. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal - Legal scientific electronic journal*, 3, 146–150 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 08.12.2019.