

УДК 342.7: 343.3

DOI <https://doi.org/10.32837/apdp.v0i92.3256>*І. І. Дахова, Є. В. Баранова*

РЕАЛІЗАЦІЯ ВИКРИВАЧАМИ КОРУПЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА НА ЗАХИСТ

Постановка проблеми. Розстановка сил на політичній арені в більшості спрямована на боротьбу з корупцією, оскільки вона є одним з основних гальмуючих аспектів розвитку сучасних демократичних країн. Постає ряд питань, чи в битві із цим явищем вже віднайдені відповіді на питання щодо реалізацію особою власного конституційного права на захист, у тому числі захисту від переслідувань через викриття корупціонерів. Які у світі розроблені методи захисту добровільних інформаторів? Що є підставою для початку активних дій, спрямованих на захист конкретної особи? Міжнародний досвід великої кількості держав містить декілька механізмів вирішення даних питань. У цьому контексті доцільним буде проаналізувати міжнародний та національний теоретичний та практичний досвід; з'ясувати вектори подальшої співпраці та боротьби у цій сфері, які є пріоритетними.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Методологічну основу дослідження даної проблематики становлять праці як вітчизняних, так і іноземних науковців, таких як: А.Ю. Шостко [2], Н.В. Сметаніна [3], О.М. Калитенко [7], О.В. Стасюк [8], Геральд Г. Мой та Р. Вон [10], ряд інших вчених та юристів-практиків.

Мета дослідження полягає в аналізі вже наявних способів вирішення питання реалізації захисту осіб-викривачів; наголошенні на вже напрацьованих способах вирішення питання про захист добровільних інформаторів. А також у зверненні уваги на наявні в Україні зміни, що на пряму стосуються «whistleblowers».

Результати. Сьогодні 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].

У випадку прийняття рішення особою про розкриття корупціонера, враховуючи важливість інформації для населення, викривач піддає себе та своє оточення небезпеці з боку викритих осіб, стикається з переслідуваннями, дискримінацією чи репресіями на роботі, зокрема це включає у себе декілька етапів: позбавлення премій, переведення на нижчу посаду та навіть звільнення. Фактично він зіштовхується з тотальним порушенням його прав, передбачених Європейською конвенцією з прав людини.

Детальний аналіз змісту Конституції України свідчить про вияв сутності права на захист у нормах, присвячених правовій регламентації інших суспільних відносин: право на звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України (ст. 8); право на звернення за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав

людини, до міжнародних судових установ (ст. 55) тощо. Слід зауважити, що в тексті Конституції міститься належне формулювання, котре може регламентувати право кожної людини, зокрема права викривачів корупції на захист у загальному його розумінні: «Кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань» [2].

На міжнародному ж рівні робота в напрямку захисту та розвитку інституту викривачів має більш практичний аспект. Так, за останні роки більш ніж 30 країн світу розробили спеціальні закони або включили гарантії права захисту викривачів в антикорупційне, трудове законодавства 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].

Уперше 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].

У деяких державах норми, що знайшли відображення в нормативно-правових актах, дійсно, ефективно застосовуються й на практиці. Так, прикладом 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 було звільнено державного службовця, який розкрив інформацію, що представляє 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].

У цілому добровільні інформатори існують протягом тривалого проміжку часу й скрізь, наприклад, в Італії ще у 2006 році Роберто Савіано викрив італійських злочинців (мафію), після чого його та 20 журналістів уже протягом 13 років охороняють правоохоронні органи Італії та надають можливість переховуватись у США та Німеччині, де йому створюють підроблене ім'я за документами, оскільки мафія Італії оголосила йому смертну кару [7].

Існують й інші механізми захисту, які застосовуються в ряді прогресивних держав. Наприклад, у Нідерландах діє спеціально створена Палата викривачів. Цей орган діє в декількох напрямках: надає консультації добросовісним інформаторам та водночас проводить розслідування викритих ймовірних 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 10–30% 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, в 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 складу входить 6 сторінок питань, зокрема, що стосуються підтверджуючих матеріалів та джерела інформації). Whistleblowers повинні розкрити свою особистість адвокату, під час виникнення питань чи підозр у правоохоронних органів щодо недостовірності інформації особистість викривача відразу розкриваються, та питання, заповнені ним, співвідносяться з персоналією особи. Щодо винагород, то виплата викривачу в США залежить прямо пропорційно від успішного виконання рішення, що є позитивним аспектом, оскільки викривач не має матеріальної, чітко визначеної зацікавленості, а має лише на меті допомогти побороти негативні аспекти діяльності в будь-якій сфері. З іншого боку, не все так ідеально. Ураховуючи можливість не давати показання особисто, не відповідати за наклеп та отримання винагороди хоча б у певній частині, можуть стати «бізнесом» та простором для маніпуляцій, що жодним чином не стосується викорінення корупції.

В Україні ж на даний момент з 01.01.2020 набув чинності Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо викривачів корупції». По-перше, серед змін є визначення правового статусу викривача, чітке регламентування їх гарантій 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 5000 прожиткових мінімумів) чи збитків державі, але не більше 3000 мінімальних заробітних плат, якщо повідомлена інформація

сприяла доказуванню злочину і не була відомою правоохоронним органам. Вищезазначені нововведення містяться у ст. 537, 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 [9].

Цікавим є те, що закладений механізм захисту, на мій погляд, гіпотетично є досить дієвим, але чи буде він таким в реалізації? Це покаже лише національна практика із плином часу. Оскільки викривачам надається право на безоплатну правову допомогу, відшкодування витрат на адвоката, надання психологічної допомоги та надання безпечних умов у наступному не тільки особі викривача, але й його близьким родичам.

З іншого боку, не дивлячись на всі ці досить переконуючі гарантії, вважаю, що необхідним є розширення змісту дефініції «викривач корупції», оскільки не варто зосереджувати увагу виключно на боротьбі з корупцією у політичних колах чи під час здійснення повноважень органами державної влади. Це не єдина проблема нашої держави: екологія, безпечні продукти харчування, фармацевтика тощо. 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 і перспективи. Підсумовуючи вищенаведене, варто звернути увагу, що право на захист викривачів корупції та його реалізація – це питання, які ніколи не будуть достеменно вивчені та вирішені, оскільки суспільство перебуває в динамічному розвитку та постійно з'являються нові ніші для корупційних схем. Але це в жодному разі не свідчить про необхідність припинення розробки методів захисту викривачів корупції, навіть, навпаки, є важливим аргументом «за» розуміння того, що корупція – це явище, яке прогресує у всіх сферах та є однією з основних причин гальмування демократичного розвитку України. Викриття хоча, з одного боку, і не складний засіб боротьби з корупційним гнітом, але з іншого, потребує найбільше зусиль для покрокової розробки гарантій та механізмів захисту викривачів. Ідеальною моделлю в демократичній державі є та, за якої владними корупціонерами не буде порушене абсолютне право людини на життя, на недоторканність та безпеку у випадку розголошення інформації.

Отже, в той час, коли ряд держав вже імплементували реалізацію теоретичних засад захисту добровільних інформаторів на практиці, що вже дозволяє їм зеконномити країні десятки мільярдів доларів, в інших, зокрема, на жаль, і в Україні, культура викриття корупційних правопорушень знаходиться на початковому етапі законодавчого розвитку, тобто на етапі теоретичних засад. І лише у випадку застосування міжнародного досвіду втілення на практиці прописаних норм будуть задоволені легітимні очікування населення. Викривачі – це своєрідна групи ризику у суспільстві, де обмежена свобода ЗМІ і де правова система корумпована. Тому, вважаю, основоположними напрямками діяльності держави в даній сфері залишаються акумуляція міжнародних стандартів до національного законодав-

ства, підтримка осіб, які не «толерують» корупцію, аналіз досвіду побудови нормативно-правової бази закордоном, та найголовніше – психологічний аспект сприймання народом викривачів та розуміння мети їх дій.

Література

1. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VIII. *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
2. Шостко О. Ю. Правовий захист викривачів корупційних правопорушень. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 3. С. 146–150.
3. Сметаніна Н. В. Міжнародний досвід захисту викривачів. *Право і суспільство*. 2018. № 3. С. 236–241.
4. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією 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. Guja v. Moldova: рішення Європейського Суду з прав людини від 12 лютого 2008 р. URL : http://www.conventious.ru/view_base.php?id=8840
7. Калітенко В. Ю. Без страху і з докором. Як у світі захищають викривачів корупції. 2019. URL : <https://ti-ukraine.org/blogs/bez-strakhu-i-z-dokorom-yak-u-sviti-zahyshchaiut-vykryvachiv-koruptsii/>
8. Стасюк О. В. Борківець І.І. Що не так з версією України стосовно викривачів корупції. *Економічна правда*. 2019. № 4. URL : https://www.asterslaw.com/ru/press_center/publications/risks_of_the_new_law_on_corruption_whistleblowers_for_business_in_ukraine/
9. Баранова Є. В. Міжнародний досвід захисту викривачів корупції. *Підприємство, господарство та право*. 2019. № 4. URL : <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/4/38.pdf>
10. The Whistleblowing Commission. Code of Practice. URL : <http://www.pcaw.org.uk/whistleblowing-commission-public-consultation>
11. Whistleblower Protections: A Guide. International Bar Association. Legal Policy & Research Unit and Legal Practice Division. IBA. 2018. 67 p.

Анотація

Дахова І. І., Баранова Є. В. Реалізація викривачами корупції конституційного права на захист. – Стаття.

У даній статті розглянуто, як реалізується захист викривачів та використовується на практиці законодавство щодо їх захисту, оскільки це є необхідним чинником розвитку демократичних суспільств. Відповідні елементи такого захисту на міжнародній арені повинні бути враховані під реалізації в Україні норм у даній сфері. Сьогодні внесені зміни в Закон України «Про запобігання корупції» від 01.01.2020 року ще не забезпечують ефективного захисту даної групи. Тому обґрунтованим є дослідження в даній статті проблематики користування правом на захист добросовісними інформаторами та створення механізму такої реалізації завдяки аналізу досвіду міжнародних колег та наступній його імплементації. Політична ситуація у світі останніх подій достатньо активно змінюється, хоча водночас єдине залишається незмінним – це корупція. Тому, хоча й у різному відсотковому співвідношенні, але викоринити її поки що не вдалося жодному главі держави. У даній роботі висвітлені питання співвідношення теоретично закріплених засад боротьби з корупцією через діяльність добровільних інформаторів та досвід роботи інституту викривачів в інших країнах. Звертається увага на конституційні засоби захисту після викриття інформації, гарантії; здійснюється аналіз рівня їх ефективності. У світли аналізі цілісної картини світу в боротьбі з даною проблемою актуальним аргументом, який свідчить про необхідність дослідження практики інших країн, є сприйняття того, що корупція – це явище, яке прогресує у соціальній, політичній, економічній сферах життя і є однією з основних причин гальмування демократичного розвитку України. Необхідним є зосередження уваги не лише на політичній корупції чи під час виконання повноважень органами державної влади. Поступово варто розширювати перелік галузей, які потребують боротьби з корупційними елементами в них: безпечні продукти харчування, фармацевтика, екологія тощо. Постійно варто 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.

Сьогодні наявні певні векторні зрушення стосовно захисту whistleblowers у доктринальному аспекті, але незмінним є очікування прецедентної національної практики застосування норм, яка дасть змогу проаналізувати досвід України в порівнянні з практикою інших країн та позиціями Європейського Суду з прав людини й рекомендаціями Ради Європи, які наведені у статті, та забезпечити гідний рівень реалізації викривачами конституційного права на захист.

Ключові слова: суспільний інтерес, викривачі, добровільні інформатори, захист, розкриття інформації, гарантії діяльності.

Summary

Dahova I. I., Baranova E. V. Realization of constitutional right to protection by whistleblower's. – Article.

In the article deals with the views of scientists about whistleblowers as an important source of different cases, who 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 destigmatise 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: public interest, protection, disclosure information, warranties.