

Ілляшенко Олексій Володимирович,
завідувач відділу з питань дотримання
антикорупційного законодавства Секретаріату
Кабінету Міністрів України, кандидат
юридичних наук;
Зарубей Вікторія Володимирівна, професор
кафедри досудового розслідування
Національної академії внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, доцент

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ЩОДО ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМНИХ ПИТАНЬ У РОБОТІ З ВИКРИВАЧАМИ

Як свідчить практика застосування вимог Закону України «Про запобігання корупції» протягом останніх двох років деякі положення цього закону, а також інших законодавчих актів потребують системних змін, які мають позитивно вплинути на стан запобігання, виявлення та протидії корупції в нашій державі.

Однією зі сфер, яка вимагає до себе посиленої уваги, є співпраця з особами, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції (викривачі).

Вбачаються два способи врегулювання проблем, які виникають під час роботи з викривачами та їх захистом. В першу чергу - це внесення змін до статті 53 Закону України «Про запобігання корупції» (далі - Закон), а по-друге це підготовка коректних методичних рекомендацій щодо застосування існуючих норм законодавства до моменту внесення відповідних змін до них у майбутньому.

Так, відповідно до статті 53 Закону викривач «повідомляє про порушення вимог цього Закону іншою особою», але, як ми розуміємо, «вимоги цього Закону» більш вузьке поняття, чим вимоги законодавства загалом. Стаття 2 Закону «Законодавство у сфері запобігання корупції» передбачає наступне: відносини, що виникають у сфері запобігання корупції регулюються Конституцією України, міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, «цим та іншими законами», а також прийнятими на їх виконання іншими нормативно-правовими актами. Тобто викривач повідомляє про порушення вимог цього Закону, а не про порушення вимог законодавства у сфері запобігання корупції в цілому. А хто ж тоді інші особи, які повідомляють про такі порушення?

Крім того, особа, яка надає допомогу в запобіганні і протидії корупції (викривач) - особа, яка повідомляє про порушення вимог цього Закону іншою особою. Тобто «допомога» обмежується тільки здійсненням «повідомлення».

При цьому пунктом а статті 2 Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» передбачено наступне: право на забезпечення безпеки має особа, яка «заявила» до правоохоронного органу про кримінальне правопорушення або «в іншій формі брала участь чи сприяла» виявленню, попередженню, припиненню або розкриттю кримінального правопорушення. Виникають питання, чи є викривачами особи, які здійснюють конфіденційне співробітництво з органами досудового розслідування або органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність і виконують відповідні завдання цих органів? Чи є викривачами особи перемінного складу учбових закладів, збройних сил, особи, які знаходяться в місцях позбавлення волі (у тому числі у слідчих ізоляторах)? У разі, якщо викривач звільнився за власним бажанням і не потребує допомоги у поновленні на роботі (службі), то хто зобов'язаний продовжувати з ним співпрацю, якщо це здійснюється не в рамках кримінального провадження?

Конвенцією ООН проти корупції передбачено наступні категорії осіб, які підпадають під захист: стаття 32 «Захист свідків, експертів та потерпілих», стаття 33 «Захист осіб, які повідомляють про правопорушення» та стаття 37 «Співпраця з правоохоронними органами», яка передбачає «захист осіб, які вчиняють або вчинили правопорушення і надають сприяння в його розслідуванні».

Відповідно до статті 22 «Захист осіб, які допомагають органам юстиції та свідкам» Конвенції Ради Європи проти корупції передбачено захист «осіб, які повідомляють про правопорушення або іншим чином співпрацюють з правоохоронними органами» та «свідків, які надають покази під час розслідування».

Статтею 9 «Захист працівників» Цивільної правової Конвенції Ради Європи проти корупції передбачено «захист від безпідставних санкцій щодо працівників, які повідомляють про факти корупції відповідним особам чи органам».

Водночас термін «викривач» («whistle-blower») з'являється тільки в резолюціях Парламентської Асамблеї Ради Європи та рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи і означає:

- «будь-яку особу, яка повідомляє або викриває інформацію щодо загрози або шкоди суспільним інтересам, у сфері, пов'язаної з трудовою діяльністю викривача, незалежно чи це державний чи приватний сектор»;

- «any person who reports or discloses information on a threat or harm to the «public» interest in the context of their work-based relationship, whether it be in the «public» or private sector».

Тобто термін «whistle-blower» на рівні ООН і Ради Європи використовується в резолюціях та методичних рекомендаціях як скорочене узагальнююче поняття, а в Конвенціях використовуються окремі терміни, відповідно до процесуального статусу (свідок, експерт, потерпілий тощо).

В Україні ж термін «Викривач» закріплено Законом, при цьому в КПК, Законі «Про оперативно-розшукову діяльність», КУпАП такого суб'єкта (учасника) немає і тому, фактично це відповідає тільки вимогам Цивільної правової Конвенції Ради Європи щодо захисту працівників.

І, відповідно, канали повідомлень «викривачів» є внутрішні (всередині організації), зовнішні-правоохоронні (до правоохоронних органів) та зовнішні-громадські (журналістам, громадським організаціям тощо).

Також, в деяких рекомендаціях передбачено, що якщо у відповідній організації виникає конфлікт інтересів у відносинах з викривачем, який працює в цій організації, то інтереси викривача захищає інша нейтральна організація, тим більше якщо це не пов'язано з кримінальним провадженням де заходи щодо захисту визначаються слідчим або детективом.

Під час підготовки проектів антикорупційних програм деякі державні органи України визначили в якості можливих корупційних ризиків наступні аспекти: неврегульованість законодавства щодо розгляду повідомлень від викривачів та щодо роботи з викривачами і їх захистом.

Пересічні громадяни не мають відповіді на питання, чи вважаються викривачами тільки працівники державних органів, підприємств, організацій, інших юридичних осіб, чи все-ж-таки всі фізичні особи можуть бути викривачами, а особливо журналісти та громадські активісти.

Останнім часом світові лідери та керівники міжнародних організацій наголошують на необхідності посилення захисту викривачів, незалежно від того чи така діяльність здійснюється у сфері дотримання антикорупційного законодавства, чи під час протидії правопорушенням у інших сферах суспільного життя.

Отже головним завданням держави залишається захист прав та законних інтересів громадян, а особливо тих, які віддані державі та народові в цілому та з довірою відносяться до діяльності відповідних державних інституцій зокрема.

Список використаних джерел

1. Про запобігання корупції : Закон України // Відомості Верховної Ради. - 2014. - № 49. - Ст. 2056.

2. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві : Закон України // Відомості Верховної Ради України. - 1994. - № 11. - Ст. 51.

3. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції // Відомості Верховної Ради України. - 2007. - № 49.

4. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією // Відомості Верховної Ради України. - 2007. - № 47-48.

5. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією // Конвенцію ратифіковано Законом № 2476-ІУ ([2476-15](#)) від 16 берез. 2005. - Відомості Верховної Ради України. - 2005. - № 16. - Ст. 266.