

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

УДК 341.45:343.352:343.121.4

Василинчук Віктор Іванович – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри СТ та ОРД ННІПФПСКМ Національної академії внутрішніх справ;

Грибовський Олександр Віталійович – здобувач кафедри СТ та ОРД ННІПФПСКМ Національної академії внутрішніх справ

Vasylynchuk Viktor – Doctor of Law, Professor, Professor of special equipment and operational activities Department of the National Academy of Internal Affairs;

Gribovsky Alexander – Researcher of special equipment and operational activities Department of the National Academy of Internal Affairs

МІЖНАРОДНІ ПРИНЦИПИ ЗАХИСТУ ОСІБ, ЯКІ НАДАЮТЬ ДОПОМОГУ ІЗ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

INTERNATIONAL PRINCIPLES OF PROTECTION THE PERSONS ASSISTSNG IN PREVENTING AND COMBATING CORRUPTION

Розкрито головні міжнародні принципи захисту осіб, які надають допомогу у сфері запобігання та протидії корупції.

Ключові слова: протидія корупції; міжнародні принципи захисту осіб; антикорупційні заходи.

Раскрыты основные международные принципы защиты лиц, оказывающих помощь в предотвращении и противодействии коррупции.

Ключевые слова: противодействие коррупции; международные принципы защиты лиц; антикоррупционные меры.

In this article based on the research author described basic international principles of protection persons who provide assistance in preventing and combating corruption according to new Ukrainian orders about prevention of corruption.

One of the most effective measure in combating corruption in Ukraine and in all world is a timely knowledge of law enforcement authorities about facts of corruption, where a special place is given to persons (informants) who contribute authorized by the actors fight corruption by providing operational and meaningful information about corruption in government agencies and others.

The rights of citizens to inform about a corruptional crimes – This is a natural extension of the right to freedom of expression, and it is associated with the principles of transparency and integrity. All peoples have a right to defend weal of other citizens and society in common. And in some cases they must inform about a crimes.

The lack of effective protection can be a dilemma for informants: they often have to report about corruption and others crimes, but for such actions against them may sound offensive words, they can take revenge. Such patterns can inhibit people from reporting corruption.

The most important factor in combating with corruption is a opinion of society about this problem. However, the potential of anti-corruption measures to attract people to identification and report about corruptional crimes is high, as witnessed experience of foreign countries. Creation of special conditions that facilitate change in public understanding of the reports of corruption, the protection of persons who provide assistance in preventing and combating corruption is a priority of anti-corruption policy.

Keywords: combating corruption; international principles of protection of persons; anti-corruption measures.

Корупція нині залишається ключовою проблемою України. Про це, зокрема, свідчать негативні рейтинги «Transparency International», згідно з якими Україна посідає 144 місце зі 176 країн, у яких визначено індекс сприйняття корупції (результат України становить 26 балів зі 100 можливих) [1].

Одним із найбільш ефективних заходів щодо протидії корупції не тільки в Україні, а й у всьому світі є своєчасне інформування правоохоронних органів про факти корупції, під час якого особлива роль належить особам (інформаторам). Вони надають допомогу уповноваженим на те суб'єктам у сфері протидії корупції шляхом надання оперативно значимої інформації про корупційні вияви в органах державної влади, місцевого самоврядування, регуляторних тощо.

Низка вчених вивчали проблемні аспекти протидії корупційним правопорушенням у контексті кримінального, адміністративного права, теорії управління, кримінологічної та криміналістичної науки, а також окремих аспектів проведення оперативно-розшукових заходів, зокрема: К. В. Антонов, Ю. П. Битяк, О. М. Джужа, А. В. Іщенко, М. С. Удовик, О. В. Копан, С. І. Ніколаюк, М. А. Погорецький, Д. Г. Заброра, М. І. Мельник, М. І. Хавронюк та ін.

Проте зазначені автори не розглядали особливості принципів захисту осіб, які надають допомогу щодо запобігання та протидії корупції, з огляду на що можна констатувати актуальність теми дослідження.

Метою статті є дослідження головних міжнародних принципів захисту осіб, які надають допомогу у сфері запобігання та протидії корупції, у контексті новоприйнятих законів України про запобігання корупції.

Право громадян інформувати про корупційні правопорушення – це природне продовження права на свободу вираження, що пов'язане з принципами прозорості та сумлінності. Усі люди мають невід'ємне право захищати добробут інших громадян і суспільства загалом, і, в окремих випадках, – зобов'язані повідомляти про правопорушення.

Так, відповідно до ст. 21 Закону України «Про запобігання корупції», «... громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни в діяльності щодо запобігання корупції мають право: повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, реальний, потенційний конфлікт інтересів спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, Національному агентству, керівництву чи іншим представникам органу, підприємства, установи чи організації, у яких були вчинені ці правопорушення або в працівників яких наявний конфлікт інтересів, а також громадськості» [2].

Однак, коли йдеться про власне викриття злочинів, рішення надати інформацію першим, тоді як інші продовжують мовчати, може викликати в колег, начальників і навіть друзів почуття образи або зради. Це може породжувати неприязнь, що посилюється віддаленими, проте реальними історичними й політичними чинниками. Як свідчить аналіз дослідження, це особливо властиво країнам, яким довелося жити в умовах авторитарних режимів, що використовували секретні служби безпеки й таємних агентів для стеження за своїми політичними ворогами та цивільним населенням загалом.

Схожою була ситуація в демократичних країнах. Так, наприклад, дослідження, проведені у Франції в 2012 р., показали, що багато державних службовців, які повідомляли про корупційні правопорушення, було витиснено на пенсію, звільнено або ізольовано в колективі [3].

Приклад Естонії показує, що лише 1 % громадян і власників підприємств та 13 % державних службовців, яким довелося особисто зіткнутися з корупцією, фактично повідомляли владі про такі випадки. В Угорщині більше половини державних службовців, відповідаючи під час дослідження на питання про надання інформації щодо корупції, сказали: «Чим менше говориш, тим краще» [4].

Тому відсутність ефективного захисту може бути дилемою для осіб, які надають допомогу у сфері запобігання та протидії корупції (фахівці, які протидіють корупції, їх ще

називають інформаторами): за часте повідомлення про факти корупції та інші злочини на їх адресу можуть звучати образливі слова, їм можуть мститися. Такі стереотипи спричиняють зменшення в людей бажання повідомляти про корупцію.

«Transparency International» визначає, що інформатор – будь-який співробітник або працівник державного чи приватного сектора, який повідомляє інформацію про такі порушення, зазначаючи загрози помсти; інформування – розголошування інформації, пов'язаної з корупційною, незаконною, шахрайською або небезпечною діяльністю, що здійснюється державними чи приватними організаціями або в них, яка викликає стурбованість і загрожує громадським інтересам – відносно фізичних або юридичних осіб [5].

Інформування передбачає як професійні, так й особисті ризики. Громадяни повинні мати можливість використовувати безпечні канали надання інформації про корупцію або інші серйозні порушення на своєму робочому місці, під час взаємодії з представниками державних органів влади, а також отримувати висококваліфіковану консультацію до того, як зважитися на такий крок.

Визнаючи важливу роль інформаторів у протидії корупції, 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 по всьому світу визначають процедури для інформаторів.

Така політика сприяє наявності доступних каналів для інформаторів, більшою мірою захищає їх від усіх форм помсти, гарантуючи, що інформація, яку вони надають, може бути використана для проведення необхідних реформ у країні.

Перший узагальнений закон про інформаторів, прийнятий в Європейському Союзі, – це Закон Сполученого Королівства про розкриття важливих відомостей, який вважають найгрунтовнішим у Європі й одним із кращих у світі [6].

Як свідчить аналіз дослідження, незважаючи на добре прописану важливість інформаторів у виявленні та припиненні корупції, тільки в чотирьох країнах Євросоюзу існує достатня законодавча база для захисту інформаторів, яку можна вважати

такою, що відповідає сучасним вимогам: Люксембурзі, Румунії, Словенії та Сполученому Королівстві.

З решти 23 країн у 16 – забезпечено частковий захист для осіб, які надають інформацію про факти корупції, у семи інших країнах – така законодавча база або дуже обмежена, або відсутня взагалі.

Крім того, багато положень щодо захисту інформаторів містять прогалини й винятки. Унаслідок цього особи, які вважають, що вони захищені від помсти, фактично можуть виявити після надання інформації власну беззахисність у правовому полі.

«Transparency International» закликає всіх країн передбачити у власних законах усебічні права про захист інформаторів і розпочати громадський діалог, спрямований на усвідомлення важливості ролі інформаторів як ключових фігур у протидії корупції [5].

Розв'язання проблеми корупції, а також захисту осіб, які добросовісно повідомляють про корупційні правопорушення (викривачів), є одним із пріоритетів українського суспільства на сучасному етапі розвитку держави.

З метою розв'язання зазначеної проблеми 14 жовтня 2014 р. Верховна Рада України прийняла Закон «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки», що передбачає ухвалення закону про захист осіб, які добросовісно повідомляють про корупційні правопорушення (викривачів), обов'язок повідомлення та захист викривачів, створення внутрішніх і зовнішніх каналів подання інформації, системи захисту викривачів від утисків і переслідування, а також заходи стимулювання повідомлень про корупцію, покладення на спеціально уповноважений орган функцій щодо проведення моніторингу й аналізу практики застосування закону та вжиття заходів щодо його належного застосування, запровадження санкцій за приховування фактів корупційних правопорушень; проведення широкої загальнонаціональної інформаційної кампанії відносно роз'яснення положень закону; здійснення на постійній основі навчання з питань добросовісного повідомлення про факти корупції [7].

Інформатори відіграють важливу роль у національних і глобальних зусиллях щодо виявлення та подолання корупції. Розкриваючи порушення, що загрожують громадському здоров'ю й безпеці, фінансовій діяльності, правам людини, довкіллю та верховенству закону, вони ризикують своєю кар'єрою, адже їх можуть звільнити, внести до «чорного списку», заарештувати, на них можуть подати до суду, їм можуть погрожувати або навіть фізично розправитися чи вбити.

Розкриваючи інформацію про корупційні правопорушення, інформатори рятують численні життя й мільярдні кошти, а також суттєво впливають на відновлення довіри до державних органів, установлення справедливих відносин у суспільстві, невідворотності застосування покарання до осіб, які порушують вимоги законодавства.

Захист інформаторів від можливої помсти допоможе та полегшить ефективне викриття корупції, а також сприятиме відкритості й прозорості в органах державної влади.

Щоб переконатися, що інформатори забезпечені належним захистом і можливостями для надавання оперативно значимої інформації про корупційні правопорушення, необхідно керуватися головними принципами, а саме: а) наявність доступних та надійних каналів для повідомлення про корупційні правопорушення; б) забезпечення надійного захисту від усіх форм помсти; в) функціонування механізмів для поширення інформації, спрямованої на висвітлення реформ законодавства, політики або процесуальної недосконалості, а також запобігання майбутнім корупційним правопорушенням.

Отже, захист осіб, які викривають корупціонерів, повинен передбачати такі положення:

1. Захист від переслідування. Особи мають бути захищені від усіх форм помсти, несприятливих умов або дискримінації на робочому місці, що пов'язана або з'явилася внаслідок інформування про випадки корупції.

Такий захист повинен поширюватися на всі види можливих несприятливих наслідків, у тому числі звільнення, санкції, що стосуються умов роботи, покарання у вигляді переведення на інші види робіт, переслідування, утрату статусу, пільг тощо.

2. Збереження конфіденційності. Особа не може бути розкрита без чіткої її згоди.

3. Тягар надання доказу лягає на працедавця. Щоб уникнути санкцій або штрафів працедавець повинен чітко й переконливо продемонструвати, що будь-які заходи, застосовані відносно співробітника, не були жодним чином пов'язані або мотивовані розкриттям інформатора.

4. Завідомо неправдива інформація не захищається. До людини, яка надає завідомо 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, включаючи дискримінацію, наклеп, захист авторських прав і даних. Увесь тягар доказу намірів з боку інформатора порушити закон лягає на суб'єкт викриття.

6. Анонімність. Інформаторам, які надали інформацію анонімно і в подальшому були встановлені, має бути надано повний захист.

7. Система заохочень. Інформатори можуть отримувати частину відновлених коштів або штрафів, накладених унаслідок викриття.

Ураховуючи міжнародні практики захисту, для осіб, які надають допомогу щодо запобігання та протидії корупції, в українському законодавстві також передбачено соціальний та правовий захист зазначеної категорії осіб. Так, відповідно до вимог ст. 13 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», «... особа, яка залучається до виконання завдань оперативно-розшукової діяльності, перебуває під захистом держави. Якщо у зв'язку з виконанням такою особою завдань оперативно-розшукової діяльності настала її інвалідність або смерть, на неї поширюються пільги, передбачені в таких випадках для працівників оперативних підрозділів» [8].

Стаття 53 Закону України «Про запобігання корупції» передбачає, що особа, яка надає допомогу в запобіганні та протидії корупції (викривач), перебуває під захистом держави, а члени її сім'ї не можуть бути звільнені чи примушені до звільнення, притягнуті до дисциплінарної відповідальності чи піддані з боку керівника або роботодавця іншим негативним заходам впливу (переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, скорочення заробітної плати тощо) або загрози таких заходів впливу у зв'язку з повідомленням про порушення вимог цього Закону іншою особою, а інформація про викривача може бути розголошена лише за його згодою, крім випадків, установлених законом [2].

Підбиваючи підсумки, слід зазначити, що міжнародні принципи захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції, на нашу думку, можуть слугувати підґрунтям для розроблення нового й удосконалення існуючого законодавства про захист інформаторів, а правовий захист повинен поширюватися на всіх працівників і службовців, яким загрожує переслідування, у тому числі осіб, що перебувають за межами традиційних стосунків між працівниками й працедавцями.

Отже, одним із найбільш істотних чинників у подоланні корупції є ставлення населення до цієї проблеми. Водночас антикорупційний потенціал заходів щодо залучення населення до виявлення та повідомлення про факти корупції є високим, про що свідчить досвід іноземних держав. Створення спеціальних умов, які сприятимуть зміні суспільного уявлення щодо повідомлення про факти корупції, захист осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції, є одним із пріоритетів антикорупційної політики держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Transparency International – це міжнародна недержавна організація по боротьбі з корупцією, яка має близько 100 національних осередків та відома своїми антикорупційними дослідженнями, зокрема Індексом сприйняття корупції [Електроний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.transparency.org/>.

2. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700–VII.

3. Принглот С. L'obligation de réserve des agents publics face au devoir de dénonciation d'infractions pénales. Une inadaptation du droit français à la problématique du whistleblowing [Електронний ресурс] / С. Принглот // Друзя администратиф. – 2012. – № 4. – Режим доступа :

http://www.lexisnexis.fr/droit-document/article/droit-administratif/04-2012/008_PS_RDA_RDA1204ET00008.htm.

4. К-монитор асоуишійшн. Защита информаторов в Центральной Европе и Восточноевропейском регионе: Информирование в Венгрии, Венгерский союз гражданских свобод. – 2010.

5. Уорт М. Отчет «Transparency International» о борьбе с коррупцией в Евросоюзе: по состоянию на октябрь 2013 г. – 93 с.

6. Общественный долг на работе. Руководство по применению ЗРВС : Закон о раскрытии важной информации 1998 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступа :

<http://www.pcaw.org.uk/guide-to-pida>.

7. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1699–VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.

8. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лют. 1992 р. № 2135–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.