

РОЗДІЛ 11 МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 342.7:343.35:35.08

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-9/135>

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ЗАХИСТУ ПРАВ ВИКРИВАЧІВ В АНТИКОРУПЦІЙНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

INTERNATIONAL LEGAL ASPECT PROTECTION OF THE RIGHTS OF WHISTLE BLOWERS IN ANTI-CORRUPTION ACTIVITIES

Долгий О.О., д.ю.н., старший науковий співробітник,
заступник начальника відділу розроблення та забезпечення програм підвищення кваліфікації
Українська школа урядування

Долгий О.А., головний науковий співробітник
Науково-дослідного центру цивільного захисту
Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту

Влад С.Ф., доктор філософії в галузі права (PhD),
уповноважений з антикорупційної діяльності
Українська школа урядування

Долгий А.О., к.е.н.,
менеджер відділу майнових та земельних ресурсів
Філія «Вокзальна компанія» Акціонерного товариства «Укрзалізниця»

Сидоренко О.М., к.е.н., доцент,
директор
*Навчально-науковий центр менеджменту та якості освітнього процесу
Державного податкового університету*

У статті висвітлюються проблемні аспекти, що стосуються оцінки поширеності корупції в Україні, місця у протидії корупційним проявам викривачів та захисту їхніх прав за міжнародно-правовими актами. Звертається увага на те, що Україна втрачає авторитет у міжнародній спільноті, в інших країнах через прояви корупції, в тому числі – в діяльності державного апарату. Це підтверджують і представники авторитетних міжнародних організацій, які наголошують, що в Україні протягом останніх трьох років у боротьбі з корупцією був застій. Наводяться оцінки міжнародної організації – Transparency International Ukraine, про тенденції поширення корупції в Україні. Корупція негативно впливає на функціонування виробничого сектору, зокрема, з іноземними інвестиціями. В таких умовах важливе місце в протидії корупційним проявам відводиться свідомим громадянам – викривачам. Захист їхніх прав є актуальним завданням для нашої держави, інших країн, на міжнародному рівні. Саме тому Антикорупційною стратегією на 2021-2025 роки, що затверджена Законом України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки» від 20 червня 2022 року № 2322-IX, визначено, що питання захисту викривачів віднесено до одних із ключових елементів підвищення результативності протидії корупції. Права й гарантії захисту викривачів в нашій державі передбачені також Законом України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. Життя безпекових заходів правоохоронними органами стосовно викривачів передбачає Закон України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» від 23 грудня 1993 року № 3782-XII. Окрім того, існує ряд міжнародно-правових актів, положення яких передбачають захист прав викривачів. У статті розглянуто три таких акти: Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 року (ETS 173), Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 4 листопада 1998 року і Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 року, які ратифіковані Україною. Проведений аналіз зазначених актів дозволив виділити міжнародно-правові підходи до визначення кола осіб, які розглядаються в якості викривачів; категорії осіб, які підпадають під захист як викривачі; їх захист від необґрунтованих санкцій і яких саме, від будь-якого несправедливого поводження тощо. Також конкретизовані положення цих міжнародно-правових актів, що розглянуті, та які стосуються викривачів. Серед висновків, сформульованих за результатами проведеного дослідження, – пропозиція щодо обов'язковості врахування в Україні міжнародно-правового досвіду забезпечення захисту прав викривачів, неухильне застосування його у вітчизняній правоохоронній і судовій практиці.

Ключові слова: корупція, протидія, викривачі, права викривачів, міжнародно-правові акти, захист.

The article highlights problematic aspects related to the assessment of the prevalence of corruption in Ukraine, the role of whistleblowers in combating corruption and protecting their rights under international legal acts. Attention is drawn to the fact that Ukraine is losing authority in the international community and in other countries due to manifestations of corruption, including in the activities of the state apparatus. This is confirmed by representatives of authoritative international organizations, who emphasize that Ukraine has stagnated in the fight against corruption over the past three years. Estimates of the international organization – Transparency International Ukraine, about the trends of the spread of corruption in Ukraine are given. Corruption negatively affects the functioning of the manufacturing sector, in particular, with foreign investments. In such conditions, an important place in countering corruption manifestations is assigned to conscious citizens – whistleblowers. Protection of their rights is an urgent task for our state, other countries, at the international level. That is why the Anti-corruption Strategy for 2021-2025, approved by the Law of Ukraine "On the Basics of State Anti-Corruption Policy for 2021-2025" dated June 20, 2022 No. 2322-IX, determined that whistleblower protection is one of the key elements of improving effectiveness anti-corruption. The rights and guarantees of protection of whistleblowers in our country are also provided by the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption" dated October 14, 2014 No. 1700-VII. The Law of Ukraine "On Ensuring the Safety of Persons Participating in Criminal Proceedings" of December 23, 1993 No. 3782-XII provides for the taking of security measures by law enforcement agencies in relation to whistleblowers. In addition, there are a number of international legal acts, the provisions of which provide for the protection of the rights of whistleblowers. The article examines three such acts: the Criminal

Convention against Corruption of January 27, 1999 (ETS 173), the Civil Convention against Corruption of November 4, 1998, and the United Nations Convention against Corruption of October 31, 2003, which ratified by Ukraine. The analysis of the mentioned acts made it possible to identify international legal approaches to determining the circle of persons considered as whistleblowers; categories of persons who are protected as whistleblowers; their protection from unjustified sanctions and what exactly, from any unfair treatment, etc. Also specified are the provisions of these international legal acts that are considered and which concern whistleblowers. Among the conclusions formulated based on the results of the conducted research, there is a proposal regarding the mandatory consideration in Ukraine of the international legal experience of ensuring the protection of the rights of whistleblowers, its consistent application in domestic law enforcement and judicial practice.

Key words: corruption, opposition, whistleblowers, rights of whistleblowers, international legal acts, protection.

Постановка проблеми. В умовах побудови правового і демократичного суспільства в Україні, особлива увага має приділятися удосконаленню протидії корупції, в першу чергу, в діяльності державного апарату. Впродовж тривалого часу корупція залишається найбільшою проблемою як для вітчизняних державного й приватного секторів, для бізнесу, зокрема, з іноземними інвестиціями, що працює в Україні.

Актуальність наукового дослідження за обраним напрямом обумовлюється складністю подолання (мінімізації) корупційних проявів у вітчизняних реаліях розвитку українського суспільства, складністю реалізації вироблених й запланованих на стратегічному рівні державного управління антикорупційними заходами, а також очікуваними результатами, що відображені в Антикорупційній стратегії на 2021–2025 роки, яка затверджена Законом України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки» від 20 червня 2022 року № 2322-ІХ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичним та прикладним аспектам удосконалення протидії корупції, загалом антикорупційного законодавства, правового механізму захисту викривачів, організаційного, інформаційного, ресурсного механізмів забезпечення функціонування інституту викривачів, присвячена значна кількість наукових праць. Їх авторами є Д. Грицишен, З. Загинеї, І. Іванчик, Є. Кобко, О. Косиця, О. Мельник, В. Миргород-Карпова, І. Наконечна, І. Толчачова, Н. Чудик та ін.

Наукові дослідження проблемних аспектів вітчизняної практики антикорупційної діяльності та її результатів підтверджують, що «...станом на сьогодні в Україні основною проблемою, що породжує майже всі інші, є корупція...» [1, с. 248]. Більше того, «...корупція є негативною детермінантою розвитку країни та таких його складових як рівень економічної свободи, рівень безпеки, рівень слабкості країни та верховенство закону. Вивчення суспільних явищ різними науками вказує на тісний взаємозв'язок між такими з них, які, на перший погляд, здається мають різну направленість. У свою чергу, корупція впливає майже на всі складові суспільства, є загрозою сталому розвитку країни, спричиняє зниження рівня безпеки в країні, а також є основою процвітання тіньової економіки» [2, с. 197–198], і, як наслідок, корупція перетворилася в найгострішу проблему українського суспільства, яка негативно відбивається і на функціонуванні нашої держави в умовах воєнного стану. У цій площині, не менш важливою є необхідність оцінки особливостей захисту прав викривачів як на рівні вітчизняного законодавства, так і виходячи із вимог міжнародно-правових актів, які «...в цій сфері мають єдину мету – встановити загальні стандарти боротьби проти корупції на національному рівні...» [3]. На окремих міжнародно-правових актах, що торкаються захисту прав викривачів, зупинимось нижче.

Виклад основного матеріалу. В останні роки та в складних умовах сьогодення характерною рисою прояву корупції в Україні стало активне формування все більше розгалужених за ієрархічною побудовою корупційних систем, створення та існування яких відбувається в результаті злиття «можливостей» представників державно-владних та кримінальних структур. Саме тому це антисуспільне явище розглядається в Антикорупційній стратегії на 2021–2025 роки [4] як ключова перешкода стабільному економічному зростанню і розбудові ефек-

тивних та інклюзивних демократичних інститутів (п. 1.2), а питання захисту викривачів віднесені до одних із ключових елементів підвищення ефективності протидії корупції (п. 2.6). Крім цього, у нашій державі захист викривачів передбачено також законами України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII, «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» від 23 грудня 1993 року № 3782-XII.

Тим більше, що авторитетними міжнародними організаціями, наприклад, – Transparency International Ukraine (TIU), звертається увага на «...застій у боротьбі з корупцією» в Україні протягом, принаймні, трьох минулих років. Оприлюднений TIU Індекс сприйняття корупції за 2021 р. [5] підтверджує сказане: Україна отримала 32 бали із 100 можливих – це гірше на 1-н бал, ніж 2020-го року, і посіла 122 місце серед 180 країн світу, що досліджувалися, опинившись поряд з країною Африки – Есватіні (Свазіленд) – також 32 бали.

Відомо також, що у червні 2022-го року Україні, нарешті, надано статус кандидата на вступ до Європейського Союзу. Але при цьому була визначена необхідність «посилувати подальшу боротьбу з корупцією, зокрема, на найвищому рівні, через активні та ефективні розслідування, а також через надійний послужний список судових обвинувачень і вироків» [див.: 6]. Це – одна з головних вимог надання Україні повноправного членства в ЄС.

Вважаємо, у результаті такого становища наша держава втрачає авторитет як на внутрішньополітичній, так і на міжнародній арені, повагу своїх свідомих громадян і світової спільноти, інвестиційну привабливість, інші позитивні надбання, що українці напрацьовували десятиріччями.

Немає сумнівів стосовно важливості використання в такій ситуації можливостей викривачів, що визнано і на міжнародно-правовому рівні. При цьому навряд чи потрібні додаткові докази, що результативність використання їхніх можливостей напряму залежить від рівня гарантування прав викривачів.

Далі розглянемо міжнародно-правові акти, що виділені нами для дослідження.

Так, згідно до ст. 22 «Захист помічників правосуддя та свідків» Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 року (ETS 173) передбачено захист [7]:

1) тих, хто повідомляє про кримінальні злочини, визначені у статтях 2–14 Конвенції (це корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією – авт.):

ст. 2 «Дача хабара національним державним посадовим особам» Конвенції,

ст. 3 «Одержання хабара національними державними посадовими особами» Конвенції,

ст. 4 «Хабарництво членів національних представницьких органів» Конвенції,

ст. 5 «Хабарництво іноземних державних посадових осіб» Конвенції,

ст. 6 «Хабарництво членів іноземних представницьких органів» Конвенції,

ст. 7 «Дача хабара у приватному секторі» Конвенції,

ст. 8 «Одержання хабара у приватному секторі» Конвенції,

ст. 9 «Хабарництво посадових осіб міжнародних організацій» Конвенції,

ст. 10 «Хабарництво членів міжнародних парламентських асамблей» Конвенції,

ст. 11 «Хабарництво суддів і посадових осіб міжнародних судів» Конвенції,

ст. 12 «Зловживання впливом» Конвенції,

ст. 13 «Відмивання доходів, отриманих від злочинів, пов'язаних із корупцією» Конвенції,

ст. 14 «Фінансові злочини» Конвенції;

2) або тих, хто в інший спосіб співробітничав із органами слідства та переслідування;

3) свідків, які дають показання стосовно цих злочинів.

Крім того, Цивільною конвенцією про боротьбу з корупцією від 04 листопада 1999 року [8], а саме – ст. 9 «Захист працівників», передбачено «належний захист 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».

Також, на міжнародному рівні, права викривачів гарантовані, зокрема, Конвенцією Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 року, згідно до якої передбачено, серед інших, категорії осіб, які підпадають під захист [9]:

1) особи, які добросовісно й на обґрунтованих підставах повідомляють компетентним органам про будь-які факти, пов'язані зі злочинами, передбаченими Конвенцією, від будь-якого несправедливого поводження (ст. 33);

2) особи, які беруть чи брали участь у вчиненні будь-якого злочину, визначеного Конвенцією, до надання інформації, корисної для компетентних органів з метою розслідування й доказування, а також до надання фактичної конкретної допомоги компетентним органам, яка може сприяти позбавленню злочинців доходів, здобутих злочинним шляхом, і вжиттю заходів для повернення таких доходів (ст. 37);

3) особа, яка суттєвим чином співпрацює в розслідуванні або кримінальному переслідуванні у зв'язку з будь-яким злочиним, визначеним Конвенцією (ст. 37).

Отже, для міжнародної спільноти наявність інституту викривачів є одним із результативних засобів виявлення і подолання корупції та перспективних способів демократичного розвитку суспільства. Адже саме через таку форму взаємодії можливо залучити громадськість до анти-

корупційної політики та ефективно співпрацювати з громадянським суспільством, забезпечуючи, таким чином, поступальний розвиток відкритої сучасної держави [10, с. 136–137], розбудова якої відбувається в Україні.

Висновок. Проведене дослідження ще раз підтвердило важливість обраного напрямку наукового пошуку. Результативність протидії корупції, вважаємо, значною мірою залежить від рівня захищеності прав викривачів, імплементації – дотримання та виконання норм міжнародно-правових актів у практиці антикорупційної діяльності, у процесі захисту прав викривачів, а також урахування цих норм у вітчизняних нормативно-правових актах, що регулюють суспільні відносини в досліджуваній сфері. Висвітлення відповідних положень Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 року (ETS 173), Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією від 04 листопада 1999 року та Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 року засвідчило, що прийняті на міжнародному рівні правові акти чітко орієнтують міжнародну спільноту, зацікавлені держави на:

а) використання інформаційних можливостей викривачів, які, безсумнівно, додають результативності протидії корупції, і

б) обов'язковість надійного забезпечення правовою нормою прав викривачів, формуючи категорії таких осіб.

Зазначені положення мають ураховуватися й неухильно застосовуватися у вітчизняному законодавстві, правоохоронній і судовій практиці. Повнота їх відображення в нормативно-правових актах України може бути одним із перспективних напрямів подальших досліджень.

Зрештою, в Україні продовжує існувати нагальна потреба в розробці на законодавчому рівні та реалізації заходів, пов'язаних із гарантуванням дієвішого захисту прав викривачів з урахуванням міжнародного правового досвіду. Цьому буде сприяти більш чітка деталізація правових та організаційних інструментів їх практичної реалізації. Зазначене дозволить покращити результативність антикорупційної практики в країні й, відповідно, полішити рівень позитивного сприйняття України на міжнародному рівні іншими державами світу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Миргород-Карпова В. В., Мурач Д. В. Місце і роль Вищого антикорупційного суду України в державному механізмі протидії корупції. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка*. Вип. 1 (97). 2022. С. 246–257.
2. Грицишен Д. О. Державна політика в сфері запобігання та протидії економічній злочинності : дис. ... д.н.держ.упр. : 25.00.05. Харків, 2021. 437 с.
3. Міжнародне антикорупційне законодавство та Конвенція ООН проти корупції: до чого тут Україна? Національне агентство з питань запобігання корупції : веб-сайт. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/mizhnarodne-antykorrupsijne-zakonodavstvo-ta-konventsija-oon-proty-korrupsiyi-do-chogo-tut-ukrayina/> (дата звернення: 22.09.2022).
4. Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки : Закон України від 20.06.2022 р. № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text> (дата звернення: 20.09.2022).
5. Індекс сприйняття корупції – 2021. Трансперенсі Інтернешнл Україна. URL: <http://cpi.ti-ukraine.org/> (дата звернення: 18.09.2022).
6. Давимука О. Офіційно! Україна отримала статус кандидата на членство в ЄС. URL: <https://niss.gov.ua/news/novyny-nisd/nadannya-ukrayini-statusu-kandydata-na-chlenstvo-v-yes> (дата звернення: 23.09.2022).
7. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173) від 27.01.1999 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text (дата звернення: 21.09.2022).
8. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 04.11.1999 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102#Text (дата звернення: 21.09.2022).
9. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text (дата звернення: 21.09.2022).
10. Кобко Є. Інститут викривачів як інструмент запобігання та протидії корупції в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 1. С. 136–141.