



Калюк С. М.
(ГУМВС України в Одеській області)

УДК 343.98

ДЕЯКІ ШЛЯХИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ОСІБ, ЯКІ НАДАЮТЬ ДОПОМОГУ У ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

Розкрито основні міжнародні принципи захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції.

Ключові слова: факти корупції, протидія корупції, державні кошти, привласнення, інформатор, інформування.

Постановка проблеми. Сьогодні корупція є суттєвим чинником посилення напруженості та дестабілізації суспільних відносин, виникнення деформації у сфері господарювання, уповільнення темпів економічного розвитку держави, а також однією з найактуальніших соціальних проблем сучасності, розв'язання якої для багатьох країн є надзвичайно важливою і складною справою. Це повною мірою стосується України, для якої корупція набула ознак системного явища, яке поширює свій негативний вплив на всі сфери суспільного життя, усе глибше укорінюючись у повсякденному житті як основний, швидкий та найбільш дієвий протиправний засіб вирішення питань, досягнення певних цілей.

Внаслідок поширення корупції діяльність державних органів виявилася фактично підпорядкованою корпоративним та особистим інтересам колишнього керівництва держави, а в деяких випадках й інтересам інших держав. Привласнення державних коштів набуло загрозливих масштабів. Численні хаотичні трансформації дезорганізували роботу державних органів, практика призначень за принципами політичної лояльності й корупційної «доцільності» призвела до критичної депрофесіоналізації державної служби.

За оцінками як вітчизняних, так і зарубіжних експертів і громадських організацій, рівень корупції в Україні залишається високим.

Так, за даними Міжнародної громадської організації Transparency International Україна, відповідно до результатів нового Індексу сприйняття корупції в 2014 р. наша країна отримала лише один додатковий бал порівняно з 2013 р., тобто в черговий раз потрапила до списку найбільш корумпованих країн світу.

Такі невтішні результати, на думку міжнародної антикорупційної спільноти, викликані малопомітним кроком у руйнуванні корупційних схем,

отриманих у спадок від усіх правлячих режимів часів незалежності України. Адже, незважаючи на зміну «фасаду», Україна продовжує тупцювати на місці. Попередні антикорупційні закони не дали відчутних результатів в антикорупційній боротьбі [1].

За даними всесвітнього дослідження «Барометр світової корупції» (Global Corruption Barometer), проведеного Transparency International та Gallup International Association, протестувати проти корупції готові 68% українців, а 36% – вийти на вулицю з цією метою; 43% опитаних вважають, що за останні два роки рівень корупції в Україні значно зріс, 74% упевнені у корумпованості державного сектору, 80% – охарактеризували дії Уряду в боротьбі з корупцією як нерезультативні [1].

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Низка вчених вивчали проблемні аспекти протидії корупційним правопорушенням у контексті кримінального, адміністративного права, теорії управління, кримінологічної та криміналістичної науки та окремі аспекти проведення оперативно-розшукових заходів, зокрема: К.В. Антонов, Ю.П. Битяк, В.І. Василичук, О.М. Джужа, А.В. Іщенко, М.С. Удовик, О.В. Копан, С.І. Ніколаюк, М.А. Погорецький, Д.Г. Заброта, М.І. Мельник, М.І. Хавронюк та ін.

Проте зазначені автори не торкалися особливостей принципів захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, тому можна стверджувати, що тема статті є актуальною.

Метою статті є розкриття на основі проведеного дослідження основних міжнародних принципів захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції у контексті новоприйнятих законів України про запобігання корупції.

Виклад основного матеріалу. Право громадян інформувати про корупційні правопорушення – це природне продовження права на свободу вираження, також пов'язане з принципами прозорості і сумлінності. Усі люди мають невід'ємне право захищати добробут інших громадян і суспільства в цілому і, в деяких 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 з 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, в яких були вчинені ці правопорушення або у працівників яких наявний конфлікт інтересів, а також громадськості» [2].

Однак коли справа доходить до викриття злочинів, рішення надати інформацію першим, тоді як інші продовжують мовчати, може викликати у колег, начальників і навіть друзів почуття образи або зради. Це може породжувати неприязнь, яка посилюється віддаленими, проте реальними історичними

і політичними чинниками. Як свідчить аналіз дослідження, це особливо характерно для країн, яким довелося жити при авторитарних режимах, які використовували секретні служби безпеки і таємних агентів для стеження за своїми політичними ворогами і цивільним населенням в цілому.

Навіть в демократичних країнах, про що свідчать проведені, наприклад, у Франції в 2012 р. дослідження, багато державних службовців, які повідомляли про корупційні правопорушення, були витиснені на пенсію, звільнені або ізольовані в колективі [3].

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

Відтак, відсутність ефективного захисту може бути дилемою для осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції (фахівці, які протидіють корупції, їх ще називають інформаторами): їм часто доводиться повідомляти про факти корупції і інші злочини, проте за такі дії на їхню адресу можуть звучати образливі слова, їм можуть мститися. Такі стереотипи здатні пригнічувати у людей бажання повідомляти про корупцію.

Transparency International визначає, що *інформатор* – будь-який працівник державного або приватного сектора, який повідомляє інформацію про такого роду порушення і перебуває під загрозою помсти, а *інформування* визначається як розголошення інформації, пов'язаної з корупційною, незаконною, шахрайською або небезпечною діяльністю, що здійснюється державними або приватними організаціями або в них, яка викликає заклопотаність або погрожує громадським інтересам – стосовно фізичних або юридичних осіб [5].

Інформування несе в собі як професійні, так і особисті ризики. Громадяни повинні мати можливість використовувати безпечні канали надання інформації про корупцію або інші серйозні порушення на своєму місці роботи та в процесі взаємовідносин з представниками державних органів влади і отримувати найкваліфікованішу консультацію до того, як зважитися на такий крок.

Визнаючи роль інформаторів у протидії корупції, багато країн взяли на себе зобов'язання ввести в дію закони про захист інформаторів на реалізацію (виконання) вимог міжнародних конвенцій. І все більше урядів, корпорацій і некомерційних організацій по всьому світу встановлюють процедури для інформаторів.

Проте важливим є те, що ця політика забезпечує доступні канали для інформаторів, більшою мірою захищає інформаторів від усіх форм помсти і гарантує, що інформація, яку вони розкривають, може бути використана для просування необхідних реформ в країні.

Слід зазначити, що перший всеосяжний закон про інформаторів, при-

йнятий в ЄС, – це Закон СК про розкриття важливих відомостей (ЗРВС), який вважається найсильнішим в Європі і 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 така законодавча база для захисту інформаторів, яку можна вважати такою, що відповідає сучасним вимогам: Люксембурзі, Румунії, Словенії і Сполученому Королівстві (СК). З решти 23-х країн в 16 забезпечується частковий захист для осіб, які надають інформацію про факти корупції. У семи країнах, що залишилися, така законодавча база або дуже обмежена, або відсутня взагалі.

Крім того, багато положень, що діють нині, про захист інформаторів містять лазівки і виключення. В результаті особи, які вважають, що вони захищені від помсти, можуть виявити після надання інформації, що вони фактично беззахисні з правової точки зору.

Transparency International закликає усі країни включити всеосяжні права про захист інформаторів у свої закони і приступити до громадського діалогу, який покликаний забезпечити більше розуміння ролі інформаторів як важливих фігур у протидії корупції [5].

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

На виконання даного питання 14 жовтня 2014 р. Верховною Радою України було прийнято Закон «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки», яким передбачено ухвалити закон про захист осіб, які добросовісно повідомляють про корупційні правопорушення (викривачів), передбачивши обов'язок повідомлення та захист викривачів, створення внутрішніх і зовнішніх каналів подання інформації, системи захисту викривачів від утисків та переслідування, а також заходи стимулювання повідомлень про корупцію, покладення на спеціально уповноважений орган функцій з проведення моніторингу та аналізу практики застосування закону та вжиття заходів щодо його належного застосування, запровадження санкцій за приховування фактів корупційних правопорушень; організувати широку загальнонаціональну інформаційну кампанію з роз'ясненням положень закону; здійснювати на постійній основі навчання з питань добросовісного повідомлення про факти корупції [7].

Інформатори відіграють важливу роль у національних і глобальних зусиллях у виявленні та припиненні корупції. Розкриваючи порушення, які погрожують громадському здоров'ю і безпеці, фінансовій діяльності, правам людини, довірі і верховенству закону, вони ризикують своєю кар'єрою, їх можуть звільнити, на них можуть подати до суду, внести в чорний список, заарештувати, їм можуть погрожувати або навіть фізично розправитися або убити.

Розкриваючи інформацію про корупційні правопорушення, інформатори рятують численні життя і мільярди кошти, запобігаючи при цьому погір-

шенню виникаючих скандалів і катастроф, а також суттєво впливають на відновлені довіри до державних органів, проявлення справедливих відносин в суспільстві, та невідворотності покарання до осіб які порушують вимоги законодавства .

Захист інформаторів від таких заходів помсти допоможе і полегшить ефективно викриття корупції, а також сприятиме відкритості і прозорості в органах державної влади.

Щоб переконатися, що інформатори забезпечені належним захистом і можливостями для надання оперативно-значимої інформації про корупційні правопорушення, необхідно керуватися основними принципами, а саме: а) доступні і надійні канали для повідомлення про корупційні правопорушення; б) надійний захист від усіх форм помсти; в) механізми для розголошення інформації, які сприяють реформам законодавства, політики або процесуальної недосконалості і запобігають майбутнім корупційним правопорушенням.

Отже, захист осіб, які викривають корупціонерів, повинен включати:

1) *захист від переслідування* – особи мають бути захищені від всіх форм помсти, несприятливих умов або дискримінації на робочому місці, які пов'язані або з'явилися в результаті інформування про випадки корупції. Такий захист повинен поширюватися на всі види можливих несприятливих наслідків, включаючи звільнення, санкції, що стосуються умов роботи, покарання у вигляді переводу на інші види робіт, переслідування, втрата статусу пілг 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 і переконливо продемонструвати, що будь-які заходи, що приймаються стосовно працівника, не були жодним чином пов'язанні або мотивовані розкриттям інформатора;

4) *завідомо неправдива інформація не захищається* – стосовно людини, яка надає завідомо неправдиву інформацію про корупційні правопорушення, можуть застосовуватися дисциплінарні санкції і заходи цивільно-правової відповідальності. Ті, кого несправедливо звинуватили у корупційних діяннях, отримують всі належні компенсації;

5) *відмова від вимог про відповідальність* – будь-яке викриття, зроблене в законодавчих рамках інформаторів, захищене від дисциплінарно-процесуальних дій і кримінальної, цивільної і адміністративної відповідальності, включаючи дискримінацію, наклеп, захист авторських прав і даних. Весь тягар доказу намірів з боку інформатора порушити закон лягає на суб'єкт викриття;

6) *анонімність* – інформаторам, що надали інформацію анонімно й у подальшому були встановлені, має бути надано повний захист;

7) *система заохочень* – інформатори можуть отримувати частину відновлених коштів або штрафів, накладених в результаті викриття [8, с. 17-21].

Виходячи із міжнародної практики захисту для осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, в українському законодавстві своїми нормами також передбачено соціальний та правовий захист даної 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 у таких випадках для працівників оперативних підрозділів» [9].

Стаття 53 Закону України «Про запобігання корупції» передбачає, що особа, яка надає допомогу в запобіганні і 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 загрозі 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, встановлених законом [2].

Висновки. Підсумовуючи, слід зазначити, що міжнародні принципи захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, на нашу думку, можуть служити керівництвом для розробки нового і вдосконалення існуючого законодавства про захист інформаторів, а правовий захист повинен поширюватися на всіх працівників і службовців, яким загрожує переслідування, включаючи осіб, що знаходяться за межами традиційних стосунків між працівниками і працедавцями.

Отже, одним з найбільш істотних чинників у подоланні корупції є ставлення населення до цієї проблеми. Разом з тим антикорупційний потенціал заходів із 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 про повідомлення про факти корупції, захист осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, є одним із пріоритетів антикорупційної політики держави.

Бібліографічні посилання

1. Transparency International // Українська правда. – 2015. – квітень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/news/2014/12/3/7046234/>.
2. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII.
3. *Прингголт Стівен*. 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" // *Друа администратиф*. – 2012. – № 4.
4. Електронний ресурс. – Режим доступу : lexisnexis.fr/droit-document/article/droit-administratif/04-2012/008_PS_RDA_RDA1204ET00008.htm (20 жовтня 2013 р.).
5. Защита информаторов в Центральной Европе и Восточноевропейском регионе : информирование в Венгрии / Венгерский союз гражданских свобод. – 2010. – С. 10.
6. *Марк Уорт*. Отчет Transparency International о борьбе с коррупцией в Евросоюзе

по состоянию на октябрь 2013 года. – 93 с.

7. "Общественный долг на работе", "Руководство по применению ЗРВС: Закон о раскрытии важной информации 1998".

8. Електронний ресурс. – Режим доступу: www.pscaw.org.uk/guide-to-pida.

9. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII.

10. *Василинчук В.І.* Міжнародні принципи захисту осіб (інформаторів), які сприяють виявленню та припиненню корупції / В.І. Василинчук, Ю.В. Мартиненко // Використання спеціальних знань під час розслідування корупційних правопорушень : матер. круглого столу (Київ, 20 листоп. 2014 р.). – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2014.

11. Про оперативно-розшукову діяльність Закон України від 18 лютого 1992 р. № 2135-XII // ВВР України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.

Калюк С. Н. Некоторые пути обеспечения безопасности лиц, предоставляющих помощь в противодействии коррупции в Украине. Раскрываются основные международные принципы защиты лиц, которые оказывают помощь в предотвращении и противодействии коррупции.

Ключевые слова: факты коррупции, противодействие коррупции, государственные средства, присвоение, информатор, информирование.

Kalyuk S. M. Some ways to ensure safety of persons assisting in combating corruption in Ukraine. 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: facts of corruption, combating corruption, state money, misappropriation, informant, informing.

Надійшла до редакції 24.06.2015