

Косиця О. О.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правового забезпечення господарської діяльності
Харківського національного університету внутрішніх справ

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ СТАНДАРТІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАХИСТУ ПРАВ ВИКРИВАЧІВ

IMPLEMENTATION OF THE STANDARDS OF THE EUROPEAN UNION IN ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM FOR PROTECTION OF WHISTLEBLOWERS

У статті здійснено аналіз поглядів науковців та законодавців на поняття «викривач». Проведено дослідження положень проекту Директиви Європейського Союзу щодо захисту прав осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу (2018). Запропоновано імплементувати стандарти Європейського Союзу з питань захисту прав викривачів у національне законодавство.

Ключові слова: викривач, протидія корупції, захист прав викривачів, Директива Європейського Союзу щодо захисту прав осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу.

В статті здійснено аналіз поглядів учених та законодавців на поняття «обличитель». Проведено дослідження положень проекту Директиви Європейського Союзу по захисті прав осіб, що повідомляють про порушення законодавства Союзу. Висказано пропозицію імплементувати стандарти Європейського Союзу по захисті прав обличителів в національне законодавство.

Ключевые слова: обличитель, противодействие коррупции, защита прав обличителей, Директива Европейского Союза по защите прав лиц, которые сообщают о нарушениях законодательства Союза.

The article analyzes the views of scholars and legislators on the notion of revealer. The author studies the Proposal for a directive of the European Parliament and of the council on the protection of persons reporting on breaches of Union law. It is proposed to implement the standards of the European Union on the protection of the rights of deniers in national legislation.

Key words: whistleblowers, counteraction to corruption, protection of the rights of whistleblowers, European Union Directive on the protection of the rights of persons who report violations of the law of the Union.

Знайомство українського суспільства з поняттям «викривач» відбулось у процесі великомасштабної реформи, спрямованої на боротьбу з корупцією в державі. Саме тому викривач асоціюється, як правило, з корупційними правопорушеннями. Але боротьба з корупцією – це не єдина сфера суспільного життя, де порушується законодавство і в якій мають захищатися права тих осіб, які в процесі своєї трудової (господарської, громадської) діяльності виявили правопорушення та добровільно про них повідомили.

Протидія корупції залишається актуальним предметом наукового пошуку науковців, практиків та представників інститутів громадянського суспільства.

Ролі інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції був присвячений круглий стіл, проведений Національною академією внутрішніх справ 2 листопада 2018 р. [1], за результатами якого були опубліковані наукові доповіді вчених-фахівців різних юридичних спеціальностей, які стосувались правового статусу викривача, захисту викривачів, зарубіжного досвіду захисту викривачів та ін.

Задля досягнення цілей статті були використані праці В.І. Бенедик, В.М. Гвоздецького, О.В. Нестеренко, І.І. Яцківа, В.В. Плиски, О.Ю. Шостко та ін.

Метою статті є аналіз стану правового регулювання захисту прав викривачів в Україні, дослідження положень проекту Директиви ЄС щодо захисту прав осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу, та вироблення на основі такого аналі-

зу ключових пропозицій щодо вдосконалення статусу викривача та перспектив правового регулювання захисту прав викривачів.

Ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції» закріплює, що особа, яка надає допомогу в запобіганні і протидії корупції (викривач), – особа, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, повідомляє про порушення вимог цього Закону іншою особою [3], проте норми Закону України «Про запобігання корупції» стосуються лише викривачів, що розкрили інформацію про корупційні діяння, водночас викривання є надійним інструментом подолання не лише корупції в Україні, а й порушень прав людини правоохоронними органами, забезпечення екологічної безпеки, відкритості влади, свободи висловлювання та конституційного ладу України загалом [10, с. 7].

Викривач, на думку В.І. Бенедик, – це особа, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, добросовісно (за відсутності корисливих мотивів, мотивів неприязних стосунків, помсти, інших особистих мотивів) повідомляє спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції про вчинення іншою особою корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією [4, с. 214].

На думку В.М. Гвоздецького, інститут викривачів є вкрай важливим у питаннях запобігання корупційних правопорушень [5, с. 10].

В Україні триває активна робота створення системи правових заходів задля забезпечення захисту будь-яких осіб, які добросовісно й на обґрунтованих підставах повідомляють про факти корупційних та пов'язаних із корупцією правопорушень, а також членів їхніх сімей.

У зв'язку з необхідністю захисту прав викривачів, які готові боротися за справедливість та правду, удосконалення правового регулювання суспільних відносин щодо розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам розроблено законопроект від 20.07.2016 р. № 4038а «Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам» [6]. Автори законопроекту значно ширше тлумачать поняття «викривач», розуміючи під ним фізичну особу, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, розкрила або здійснила підтверджену реальними діями спробу розкрити інформацію про шкоду або загрозу суспільним інтересам із боку інших осіб, якщо така інформація стала їй відома у зв'язку з її трудовою, професійною, господарською, громадською, науковою діяльністю, проходженням нею служби чи навчання або її участю у передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності, проходження служби чи навчання. Проте згідно з висновком Головного науково-експертного управління законопроекту підлягає доопрацюванню, а згідно з Висновком Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя законопроект суперечить положенням Конституції України.

Крім того, з метою законодавчого закріплення стимулювання та заохочення викривачів, до Верховної Ради України внесено Законопроект від 23.03.2017 р. № 6225 [7] про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо встановлення грошової винагороди для викривачів. У разі якщо повідомлення про корупційне правопорушення дало змогу уникнути збитків державному або місцевому бюджету, викривачу корупції виплачується грошова винагорода в розмірі 10% від можливої суми збитків, яка визначається Національним агентством із питань запобігання корупції. У разі анонімного повідомлення грошова винагорода викривачу не виплачується.

Щодо заохочення викривачів дослідник В.В. Плиська справедливо наголошує, що інститут заохочення має ґрунтуватися на чітких нормах права, оскільки нечіткість нормативного регулювання цього інституту може призвести до зловживання ним, наприклад, він може стати механізмом політичного переслідування конкретного державного службовця. Тому варто ввести також відповідальність «лжеінформаторів» за недостовірні відомості, а виплату винагороди за надану інформацію здійснювати лише з дня набуття законної сили рішенням суду у відповідній справі [2, с. 111]. І.І. Яцків, досліджуючи адміністративно-правові засади протидії корупції в Україні, висловлює позицію, що для введення інституту заохочення необхідно не лише сформувати корупційний імунітет громадянина та створити належний

механізм захисту так званих «інформаторів», але й усунути інститут «прикривання» між державними органами. А загалом позитивним засобом протидії корупційним правопорушенням завжди є активна позиція громадян [12, с. 187], тому дослідник пропонує запровадження інституту звільнення від адміністративної відповідальності осіб, які співпрацюють у розкритті корупційних адміністративних правопорушень [12, с. 104].

Національним агентством із питань запобігання корупції 12.10.2018 р. розроблено та схвалено на своєму засіданні проект Закону України «Про захист викривачів корупції» [9]. Метою законопроекту є створення системи правових заходів задля забезпечення захисту будь-яких осіб, які добросовісно й на обґрунтованих підставах повідомляють про факти корупційних та пов'язаних із корупцією правопорушень, а також членів їх сімей. Проектом закону пропонується визначення понять «викривач», вводиться поняття «привіряні до них особи», «повідомлення про корупцію», конкретизуються повноваження НАЗК та напрями державної політики у сфері захисту викривачів.

Виявляється, в Європейському Союзі питання захисту прав викривачів є також вкрай актуальним.

У квітні 2018 р. Європейська Комісія вжила низку заходів, які стосуються захисту прав викривачів.

Європейською Комісією розроблено та подано на розгляд Проект Директиви Європейського Парламенту та Союзу про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу (Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the protection of persons reporting on breaches of Union law), яка спрямована на посилення захисту інформаторів як засобу розкриття незаконних дій та сприяння забезпеченню дотримання законодавства ЄС [7].

Станом на 10.12.2018 р. проект Директиви Європейського Парламенту та Союзу про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу (Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the protection of persons reporting on breaches of Union law), знаходиться на першому читанні в Європарламенті.

Передумовами розробки та прийняття Директиви, як зазначається на офіційному сайті Європейської Комісії, є недавні скандали, як-от Dieselgate, Luxleaks, Panama Papers, та триваючі викривання Cambridge Analytica, які свідчать, що викривачі можуть відігравати важливу роль у розкритті незаконних дій, які спричиняють шкоду суспільним інтересам та благополуччю громадян та суспільства. Як свідчать дані Global Business Ethics Survey (2016), 36% робітників, які сповістили про неналежну (неправомірну) поведінку, зазнали негативних наслідків. Єврокомісія наголошує, що захист викривачів допоможе захистити свободу вираження думок та свободу засобів масової інформації та має важливе значення для захисту правопорядку та демократії в Європі [8].

Прийняття єдиного правового акта зумовлено також тим, що нині лише десять країн ЄС (Франція, Угорщина, Ірландія, Італія, Литва, Мальта, Нідерланди, Словаччина, Швеція та Велика Британія) мають всеосяжний закон, що захищає викривачів (сповістителів, інформаторів).

Викривачами в ЄС (Whistleblowers) вважаються люди, які повідомляють про порушення законодавства, які шкодять або можуть зашкодити суспільним інтересам, наприклад, навколишньому середовищу, громадському здоров'ю, споживчій безпеці та державним фінансам ЄС, якщо це їм стало відомо під час трудової діяльності.

Директива встановлює чіткі механізми та обов'язки роботодавців як приватного сектору, так і органів публічної адміністрації. Так, проектом передбачено, що всі компанії з кількістю працюючих більше 50 осіб або річним грошовим обігом понад 10 млн євро зобов'язані створити внутрішню процедуру обробки повідомлень заявників. А всі державні адміністрації та муніципалітети з населенням понад 10 000 осіб також підпадають під вимоги закону. Механізми мають включати чіткі канали звітності в організації та за її межами зі збереженням конфіденційності, трирівневу систему звітності – всередині організації, звітність компетентним органам та публічна (медійна) звітність.

Проект Директиви містить також ефективні гарантії та включає запобіжні заходи задля запобігання шкідливих або образливих повідомлень та попередження невиннованої шкоди репутації. Особи, яких зачіпає повідомлення інформатора, будуть повною мірою користуватися презумпцією невинності, правом на ефективний правовий захист, справедливий судовий розгляд і на захист. Захист буде гарантуватись лише відповідальним інформаторам, дії які дійсно спрямовані на захист суспільних інтересів [8].

Здійснивши комплексне дослідження адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції, В.В. Плиська сформулював такі напрями підвищення його ефективності:

– усунення всіх можливих корупційних проявів шляхом створення пакету антикорупційних законів та змін до чинних законодавчих актів, а також проведення ефективної антикорупційної експертизи нормативно-правових актів, особливо у сфері державного управління;

– проведення додаткових перевірок у державних структурах, створення дієвих механізмів захисту «інформаторів» та притягнення винних осіб до відповідальності;

– проведення радикальної реформи діяльності правоохоронних органів, яка полягатиме в усуненні всіх можливих корупційних ризиків;

– проведення тотальних та радикальних змін у суспільній свідомості громадян через формування нової суспільної ментальності, нових духовних та моральних цінностей, на базі яких будуватиметься антикорупційна свідомість громадян та проявлятиметься їхній антикорупційний імунітет.

– вжиття заходів щодо заохочення громадян до зайняття активної позиції, що має сприяти зростанню ефективності адміністративних правовідносин [2, с. 117–188].

Підтримуємо В.І. Василичука у тому, що захист викривачів корупції має включати такі моменти:

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 переведення на інші види робіт, переслідування, втрата статусу пільг, і так далі;

2) *збереження конфіденційності* – особу не може бути розкрито без чіткої її згоди;

3) *тягар надання доказу лягає на працедавця* – щоб уникнути санкцій або штрафів, працедавець має чітко і переконливо продемонструвати, що будь-які заходи, що вживаються стосовно співробітника, не були жодним чином пов'язані або мотивовані розкриттям викривача;

4) *завідомо неправдива інформація не захищається* – щодо людини, яка надає завідомо неправдиву інформацію про корупційні правопорушення, можуть застосовуватися дисциплінарні санкції і заходи цивільно-правової відповідальності. Ті, кого несправедливо звинуватили у корупційних діях, 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 із боку інформатора порушити закон лягає на суб'єкт викриття;

6) *анонімність* – викривачам, що надали інформацію анонімно і в подальшому були встановлені, має бути наданий повний захист;

7) *система заохочень* – викривачі можуть отримувати частину відновлених коштів або штрафів, накладених у результаті викриття [1, с. 24–25].

Такі принципи мають стати основою для Закону України «Про захист осіб, які повідомили про порушення законодавства».

Основною відмінністю поняття «викривач» в українському правовому полі і поняття «викривач» (сповіститель, інформатор) у новій запропонованій Директиві Європейського Парламенту та Союзу про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу, є широкий спектр порушень законодавства, про які може повідомити особа та мати захист. Це порушення норм закону в сферах державних закупівель, фінансової діяльності, відмивання коштів та фінансування тероризму, споживчої безпеки, безпеки на транспорті, захисту навколишнього природного середовища, ядерної безпеки, безпеки харчових продуктів та кормів, здоров'я та благополуччя тварин, охорони здоров'я, захисту прав спо-

живачів, конфіденційності, захисті даних та безпеки інформаційних систем.

«Викривач» у розумінні більшості вітчизняних науковців та законодавців – це особа, яка повідомляє про корупцію. Отже, є нагальна необхідність визначитись із поняттями та вирішити вресhti-ресhti, чи захищатимуться права всіх осіб, які повідомляють про порушення законодавства, або лише тих, які повідомляють про корупцію.

В умовах початкового етапу формування інституту викривачів в Україні, на нашу думку, варто

дочекатись прийняття Директиви Європейського Парламенту та Союзу про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу (DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the protection of persons reporting on breaches of Union law), та імплементувати стандарти Євросоюзу з питань захисту прав викривачів у національне законодавство. Це, безумовно, сприятиме євроінтеграційним прагненням нашої держави, а також упередить зайву законопроектну роботу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції [Текст] : матеріали круглого столу (Київ, 2 листоп. 2018 р.) / [редкол.: В. Черней, К. Ланчінскас, А. Фодчук та ін.]. Київ: 2018. 174 с.
2. Плиска В.В. Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ужгород. ДВНЗ «Ужгородський національний університет», 2015. 210 с.
3. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. Відомості Верховної Ради. 2014. № 49. Ст. 2056.
4. Бенедик В.І. Інститут викривачів в Україні: проблеми визначення поняття. Порівняльно-аналітичне право. 2015. № 4. С. 212–215.
5. Гвоздецький В. Протидія «епідемії» corruptione. Моменти [дод. до газети МВС України «Іменем Закону»]. 2015. № 4 (5962). С. 10–11.
6. Проект Закону Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам від 20.07.2016 р. № 4038а. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59836.
7. Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the protection of persons reporting on breaches of Union law: EUROPEAN COMMISSION. Brussels, 23.4.2018. 2018/0106(COD). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018PC0218>.
8. Офіційний сайт Єврокомісії. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3441_en.html.
9. Проект Закону України «Про захист викривачів корупції». URL: <https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2018/zasidannya/12.10.2018/12.10%20%282285%29.pdf>.
10. Правовий захист викривачів / За заг. редакцією Нестеренко О.В., Шостко О.Ю. Харків: ТОВ «Видавництво «Права людини»», 2016. 94 с.
11. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» від 23.03.2017 р. № 6225. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61397.
12. Яцків І.І. Адміністративно-правові засади протидії корупції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Відкритий міжнародний ун-т розвитку людини «Україна». К., 2011. 239 с.