

КОСИЦЯ О. О.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правового забезпечення
господарської діяльності
(Харківський національний університет
внутрішніх справ)

УДК 343.9:343.35:35.08

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-2-11>

ПОВНОВАЖЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ВИКРИВАЧІВ

У статті розглянуто правові засади, повноваження та результати нормотворчої діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції щодо регулювання інституту викривачів, запропоновано шляхи вдосконалення правового регулювання забезпечення прав викривачів.

Ключові слова: викривач, запобігання корупції, механізм забезпечення прав викривачів, Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК).

В статье рассмотрены правовые основы, полномочия и результаты нормотворческой деятельности Национального агентства по вопросам предотвращения коррупции по регулированию института обличителей, предложены пути совершенствования правового регулирования обеспечения прав обличителей.

Ключевые слова: обличитель, предотвращение коррупции, механизм обеспечения прав обличителей, Национальное агентство по предупреждению коррупции (НАПК).

In the article, the author reviewed the legal principles, powers and results of normative activity of the National Agency for the Prevention of Corruption in relation to the regulation of the institution of the disclosure, and proposed ways to improve the legal regulation of the provision of the rights of the disclosure.

Key words: whistleblowers, counteraction to corruption, the mechanism protection of the rights of Whistleblowers, National Agency for the Prevention of Corruption.

Вступ. Передумовою ефективної реалізації правозахисної функції держави у сфері забезпечення прав осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції (викривачів) та осіб, які розкривають інформацію про загрозу або шкоду суспільним інтересам, є комплексне врегулювання інституту викривачів на законодавчому рівні. Річною національною програмою під егідою Комісії Україна – НАТО на 2019 рік, затвердженою Указом Президента України від 10 квітня 2019 року № 117/2019 [1] передбачено, що пріоритетом діяльності у сфері запобігання та протидії корупції у 2019 році (як, до речі, і у 2018 році) є практичне втілення норм прийнятих антикорупційних законів, а також проведення моніторингу та аналізу результативності антикорупційної політики держави, забезпечення її обговорення суспільством, представниками бізнесу та міжнародними організаціями.

Однією з публічних інституцій, яка бере участь у формуванні та реалізації антикорупційної політики держави, в тому числі щодо забезпечення прав викривачів, є Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК). Враховуючи відсутність комплексного законодавчого регулювання інституту викривачів у національному правовому полі



та неоднозначність поглядів на означений інститут у наукових колах, варто розглянути правове регулювання адміністративної діяльності НАЗК щодо забезпечення прав викривачів.

Постановка завдання. Метою статті є розгляд правових засад діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції у сфері захисту прав викривачів, аналіз нормотворчої діяльності НАЗК щодо регулювання інституту викривачів, вироблення пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства в частині захисту прав викривачів.

Результати дослідження. Викривачі, тобто особи, які повідомляють (у межах відповідної організації або до правоохоронного органу) або оприлюднюють (публічно) інформацію про правопорушення, отримані в ході своєї трудової або службової діяльності, допомагають запобігти негативним наслідкам та виявити загрозу або шкоду суспільним інтересам, які в іншому випадку можуть залишатися прихованими. Проте викривачі часто не повідомляють про порушення законодавства, боячись помсти. Так, за даними Global Business Ethics Survey 2018 [2] 27% робітників зазнали негативних наслідків після повідомлення про порушення закону в тій організації, в якій вони працюють.

Важливість забезпечення ефективного захисту викривачів все більше визнається як на національному, так і на міжнародному рівні. Захист викривачів є одним із найдинамічніших питань у сферах боротьби з корупцією та дотримання прав людини. Оскільки багато країн у всьому світі приймають нові або вдосконалені закони про захист викривачів, важливо, щоб ці закони містили всебічний механізм захисту для службових осіб і громадян, які повідомляють про правопорушення, що завдають шкоди або становлять загрозу суспільним інтересам [3, с. 10].

Національне агентство з питань запобігання корупції здійснює постійний моніторинг виконання закону у сфері захисту викривачів, проводить щорічний аналіз та перегляд державної політики у цій сфері [4]. НАЗК є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику, утворений відповідно до Закону України «Про запобігання корупції». Створення та успішна діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції була однією з передумов отримання Україною безвізового режиму з ЄС та успішної співпраці з Міжнародним валютним Фондом.

Національне агентство з питань запобігання корупції здійснює співпрацю із особами, які добросовісно повідомляють про можливі факти корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, інших порушень Закону «Про запобігання корупції» [4] (викривачі), вжиття заходів щодо їх правового та іншого захисту, притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні їх прав у зв'язку з таким інформуванням.

З метою впровадження в національне правове поле інституту викривачів НАЗК розроблено та затверджено 1. Методичні рекомендації щодо організації роботи із повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами (рішення від 06.07.2017 р. № 286), які розраховані для використання у роботі державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування. Національне агентство, а також інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування забезпечують умови для повідомлень їх працівниками про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою, зокрема через спеціальні телефонні лінії, офіційні веб-сайти, засоби електронного зв'язку.

Посадові і службові особи органів, юридичних осіб публічного права, їх структурних підрозділів у разі виявлення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення чи одержання інформації про вчинення такого правопорушення працівниками відповідних органів, юридичних осіб публічного права, їх структурних підрозділів зобов'язані у межах своїх повноважень ужити заходів щодо припинення такого правопорушення та негайно письмово повідомити про його вчинення спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції [5]. Варто наголосити, що практика Європейського суду з прав людини наголошує, що статтю 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод «кожен має право на свободу вираження поглядів» застосовують у випадках, коли йдеться про регу-



лювання відносин між роботодавцем і працівником як приватним, так і публічним правом, що держава має позитивний обов'язок щодо захисту права на свободу вираження поглядів навіть у сфері відносин між приватними особами;

2. Типове Положення про уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції (рішення від 4 вересня 2013 р. № 706) [6],

3. Порядок обробки повідомлень про корупцію та повідомлень про порушення вимог Закону України «Про політичні партії в Україні», що надходять до Національного агентства з питань запобігання корупції (рішення від 27.10.2017 р. № 1024) [7].

На виконання Стратегії розвитку Національного агентства з питань запобігання корупції на 2017–2020 роки [8] розроблено проект Закону України «Про захист викривачів корупції», затверджений рішенням Національного агентства від 01 лютого 2019 року № 291 [9]. Проект передбачає такі основні аспекти захисту викривачів: захист інформації про викривача, обов'язковий захист життя, житла, здоров'я та майна викривача правоохоронними органами, заборона порушення трудових прав викривачів, право на безоплатну правову допомогу, відновлення прав і законних інтересів викривачів та відшкодування збитків і шкоди, завданих викривачам.

У проекті закону деталізовано поняття «викривач» та введено поняття «прирівняні особи», які прирівнюються до викривачів (близькі особи, члени його сім'ї). Крім того, у проекті закону розширений перелік осіб, які можуть порушити права викривачів (замість керівника або роботодавця вводиться поняття «особа, наділена владними повноваженнями»). У проекті закону інформація про викривачів корупції віднесена до конфіденційної інформації, зазначені випадки, в яких не потрібна згода викривача на розголошення такої інформації. Одним із важливих нововведень проекту закону є надання правового захисту викривачам корупції адвокатами центрів із надання безоплатної вторинної правової допомоги. Також у проекті закону передбачено, що при розгляді звернення викривача національне агентство встановлює факт подання повідомлення про корупцію, факт застосування / створення загрози застосування негативних заходів, причинно-наслідковий зв'язок між ними.

Прийняття Закону України «Про захист викривачів корупції» дозволить вдосконалити механізм державного захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції (викривачів), шляхом визначення понять «викривач» та «прирівняні особи»; запровадження дієвого механізму правового захисту викривачів корупції адвокатами центрів із надання безоплатної вторинної правової допомоги; віднесення інформації про викривача до конфіденційної; розширення переліку осіб, які можуть порушити права викривачів (введення поняття «особа, наділена владними повноваженнями»); введення адміністративної та кримінальної відповідальності за застосування негативних заходів впливу до викривача та прирівняної особи [10].

У межах вдосконалення механізму державного захисту викривачів варто наголосити, що викривач корупційних правопорушень повинен мати такі ж права та обов'язки, як і викривач інших порушень законодавства. Так, викривачами (whistleblowers) в Європейському Союзі (далі – ЄС) вважаються люди, які повідомляють про порушення законодавства, що 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.

У квітні 2018 року Європейською комісією розроблено та подано на розгляд Проект 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) [11], який спрямовано на посилення захисту викривачів як засобу запобігання та протидії правопорушенням та сприяння забезпеченню дотримання законодавства Європейського Союзу. Передумовами розробки та прийняття директиви, як зазначається на офіційному сайті Європейської Комісії, є скандали 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, суспільства.



Прийняття єдиного правового акту зумовлено також тим, що лише десять країн ЄС (Франція, Угорщина, Ірландія, Італія, Литва, Мальта, Нідерланди, Словаччина, Швеція та Велика Британія) мають всеосяжний закон, який захищає викривачів (сповістителів, інформаторів) [12]. У квітні 2019 року Директиву Європейського Парламенту та Союзу про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу [13] прийнято 591 голосом. Директивою встановлено нові загальноєвропейські стандарти для захисту викривачів – осіб, які виявлятимуть порушення законодавства ЄС у різних сферах суспільного життя. Держави-члени Європейського Союзу мають два роки для виконання директиви та погодження правил.

Основною відмінністю поняття «викривач» у національному правовому полі від викривача у прийнятій 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 споживачів, конфіденційності, захисті даних та безпеки інформаційних систем. Дослідження положень директиви та імплементація її основних положень та принципів у вітчизняне законодавство є запорукою захисту прав викривачів відповідно до європейських стандартів.

З огляду на вищевикладене доцільно прийняти єдиний комплексний закон щодо захисту осіб, які повідомили про порушення законодавства з урахуванням Директиви Європейського Парламенту та Союзу про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу (2019 рік).

Варто наголосити, що статтею 53 Закону «Про запобігання корупції» [4] гарантується державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції. За наявності загрози життю, житлу, здоров'ю та майну осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, або їх близьких осіб, у зв'язку із здійсненням повідомленням про порушення вимог цього закону, правоохоронними органами до них можуть бути застосовані правові, організаційно-технічні та інші спрямовані на захист від протиправних посягань заходи, передбачені Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» від 23 грудня 1993 року № 3782-XII [14]. Автори коментаря до Закону України «Про запобігання корупції» також зауважують, що під законом про захист викривачів потрібно розуміти Закон України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», оскільки іншого, більш спеціального закону, ще не прийнято [15, с. 373].

Однак викривачі не підпадають під дію норм Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» [14]. Нормами Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», а саме статтею 2 передбачено, що право на забезпечення безпеки шляхом застосування заходів, зазначених у статтях 1 і 7 цього Закону, за наявності відповідних підстав мають: а) особа, яка заявила до правоохоронного органу про кримінальне правопорушення або в іншій формі брала участь чи сприяла виявленню, попередженню, припиненню або розкриттю кримінальних правопорушень; б) потерпілий та його представник у кримінальному провадженні; в) підозрюваний, обвинувачений, захисники і законні представники; г) цивільний позивач, цивільний відповідач та їх представники у справі про відшкодування шкоди, завданої кримінальним правопорушенням; г-1) представник юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження; г-2) персонал органу пробації; д) свідок; е) експерт, спеціаліст, перекладач і понятий; є) члени сімей та близькі родичі осіб, перелічених у пунктах «а» – «е» цієї статті, якщо шляхом погроз або інших протиправних дій щодо них робляться спроби вплинути на учасників кримінального судочинства. Категорія «викривач» не підпадає під жодну з вищевказаних категорій, тому доцільним є законодавче закріплення права викривача на захист здоров'я, життя та майна шляхом внесення змін до статті 2 Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» або прийняття окремого закону щодо захисту викривачів.



Наявність нормативного закріплення прогресивного механізму, в межах якого особи мають можливість ефективно реалізувати своє право повідомити про правопорушення як у публічному, так і приватному секторах, знаходячись при цьому під ефективним захистом від можливих переслідувань, неправомірних звільнень та інших наслідків, слугує індикатором дієвості антикорупційної діяльності в державі загалом [16, с. 149].

Висновок. Аналіз правових засад діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції у сфері захисту прав викривачів, а також результатів нормотворчої діяльності НАЗК щодо регулювання інституту викривачів свідчить, що ефективне функціонування інституту викривачів у сучасних умовах можливе за наступних умов:

- 1) прийняття єдиного комплексного закону щодо захисту осіб, які повідомили про порушення законодавства з урахуванням положень Директиви Європейського Парламенту та Союзу про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу (2019);
- 2) законодавче закріплення права викривача на захист здоров'я, життя та майна шляхом внесення змін до Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві»;
- 3) уніфікувати законодавчі та наукові підходи до поняття викривач;
- 4) викривач корупційних правопорушень повинен мати такі ж права та обов'язки, як і викривач інших порушень законодавства.

Список використаних джерел:

1. Річна національна програма під егідою Комісії Україна – НАТО на 2019 рік: Указ Президента України від 10 квітня 2019 року № 117/2019. URL: https://www.president.gov.ua/storage/j-files-storage/00/66/94/be3713ff58b6db13129cb53e80f534a7_1554906766.pdf.
2. Global Business Ethics Survey 2018. URL: <https://www.ethics.org/download-the-2018-global-business-ethics-survey/>.
3. Правовий захист викривачів / За заг. редакцією Нестеренко О.В., Шостко О.Ю. Харків : ТОВ «Видавництво «Права людини», 2016. 94 с.
4. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
5. Типове Положення про уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції: постанова Кабінету Міністрів України від 4 вересня 2013 р. № 706. URL: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/706-2013-%D0%BF#n17>.
6. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо організації роботи із повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами. Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 06.07.2017 р. № 286. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0286884-17>.
7. Про затвердження Порядку обробки повідомлень про корупцію та повідомлень про порушення вимог Закону України «Про політичні партії в Україні», що надходять до Національного агентства з питань запобігання корупції: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 27.10.2017 р. № 1024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0060-18>.
8. Стратегія розвитку Національного агентства з питань запобігання корупції на 2017–2020 роки: рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 22 червня 2017 року № 234. URL: <https://nazk.gov.ua/strategiya-rozvytku-na-2017-2020>.
9. Проект Закону України «Про захист викривачів корупції». Офіційний сайт НАЗК. URL: <https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2018/zasidannya/12.10.2018/12.10%20%282285%29.pdf>.
10. Інформація щодо проекту Закону України «Про захист викривачів корупції». URL: <https://nazk.gov.ua/informaciya-shchodo-proektu-zakonu-ukrayiny-pro-zahyst-vykryvachiv-korupciyi>.
11. 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>.

12. Офіційний сайт Європарламенту: URL: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180607IPR05239/eu-wide-rules-for-safety-of-drones-approved-by-european-parliament>.

13. European Parliament legislative resolution of 16 April 2019 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law. URL: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0366_EN.html?redirect#BKMD-11.

14. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві: Закон України від 23 грудня 1993 року № 3782-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3782-12>.

15. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / Наук. ред. Хавронюк М.І. Київ : Ваіте, 2018. 472 с.

16. Корупція в Україні: питання протидії / за заг. ред. В.М. Гаращука. Харків : ФОП Панов А.М., 2015. 168 с.

