

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.33216/2218-5461-2021-41-1-136-141>

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ВИПЛАТИ ВИНАГОРОДИ ВИКРІВАЧАМ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

Татаренко Г.В., Татаренко І.В., Попова Ю.О.

PROBLEMAL ASPECTS OF PAYMENT OF REMUNERATION TO CORRUPTORS OF CORRUPTION IN UKRAINE

Tatarenko H.V., Tatarenko I.V., Popova Y.O.

У статті окреслено існуючі проблеми чинного законодавства України, яке регламентує право викривачів корупції на отримання матеріальної винагороди, проаналізовано міжнародний досвід з цього питання. Зокрема досліджено проблему виплати винагороди анонімним викривачам та з урахуванням іноземного досвіду запропоновано шлях її вирішення. До того ж значну увагу приділено оптимальному мінімальному розміру предмета корупційного правопорушення, який є підставою для присудження викривачеві матеріального заохочення, наведені аргументи щодо обмеження суми винагороди з прив'язкою до основних соціально-економічних показників держави, розглянуто низку інших проблемних питань.

Ключові слова: корупція, винагорода викривачам корупції, міжнародний досвід.

Постановка проблеми. Корупція є однією з найбільш поширених світових проблем. Її шкідливий вплив можна спостерігати у всіх сферах суспільного життя. Першочерговим кроком на шляху боротьби з цим явищем є створення в суспільстві атмосфери абсолютної нетерпимості до корупції. Безсумнівно, найкращим засобом боротьби з корупцією є запобігання її виникненню. Світова практика боротьби з корупцією показує, що найбільш ефективним заходом протидії є своєчасна поінформованість правоохоронних органів про факти корупції. Тому законодавче закріплення інституту «викривачів корупції», які надають відповідну інформацію уповноваженим суб'єктам з протидії корупції, є доцільним для кожної держави [1, с. 129]. Безсумнівним

є чітке закріплення механізму реалізації та забезпечення елементів правового статусу викривачів корупції, зокрема такої складової прав викривача як право на винагороду.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. З огляду на відносно нещодавнє закріплення інституту викривачів корупції у вітчизняному законодавстві та невеликий обсяг практики застосування його норм наукових досліджень проблематики функціонування інституту викривачів корупції не так багато. Зокрема, цікавим та змістовним є дослідження М. Бурак, О. Бусол, Ф. Галтунг, Л. Герасименко, М. Колодяжний, О. Косиця, О. Нестеренко, А. Політов, О. Шостко.

Метою дослідження є аналіз заходів щодо захисту та процедури реалізації прав

викривачів корупції, зокрема права на отримання винагороди

Виклад основного матеріалу дослідження. Закон України «Про внесення змін до Закону України "Про запобігання корупції" щодо викривачів корупції», який набрав чинності з 1 січня 2020 року, запровадив в Україні функціонування інституту викривачів корупції [2]. Цей інститут не є зовсім новим для нашої країни. З метою ефективної протидії корупційним проявам в Україні були прийняті Закони України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 11.06.2009 р. (ст. 17) та «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 р., у яких містилися норми щодо захисту осіб, які повідомляють про корупційні дії. Зокрема, у ст. 17 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» зазначалося, що особи, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції, перебувають під захистом держави [3]. Аналогічна норма містилася у ст. 20 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 р.

Важливим питанням є механізм захисту осіб, які відіграють важливу роль у запобіганні та протидії корупції. Вперше про необхідність запровадження заходів щодо захисту осіб, які повідомляють про корупцію, згадується у ст. 9 Цивільної та ст. 22 Кримінальної конвенцій про боротьбу з корупцією [4, 5].

Цілком логічно, що для забезпечення ефективності інституту викривачів як законодавчого заходу запобігання корупції необхідним є створення умов для його широкого поширення. З цієї точки зору для держави є пріоритетним створення гарантій та надання певних заохочень особам, які відіграють надважливу роль у виявленні та протидії корупційним проявам. Серед таких заходів слід відзначити захист викривачів від звільнення та інших порушень їх прав, особливий статус у кримінальному провадженні, надійність каналів повідомлень тощо. На думку О.В.

Нестеренко та О.Ю. Шостко серед надійних гарантій захисту викривачів центральне місце займає, зокрема, така гарантія, як отримання матеріальної винагороди [6, с. 6].

Одним з нововведень до Закону «Про запобігання корупції» є закріплення права на винагороду для викривачів. Так, відповідно до ст.53-7 цього закону право на винагороду викривач отримує, якщо вартість предмета корупційного правопорушення або збитки, завдані державі, перевищують у 5 тисяч разів прожитковий мінімум для працездатних осіб. Максимальний розмір винагороди – 3 тисячі прожиткових мінімумів для працездатних осіб [7].

Уваги заслуговує та обставина, що зазначена норма є досить спірним механізмом для стимулювання діяльності викривачів у нашій країні, оскільки у системному аналізі з іншими нормами вище згаданого закону процедура присудження винагороди буде відбуватися з певними труднощами.

По-перше, мінімальна вартість предмета правопорушення та збитків, нанесених державі, як видається, є зависокою. Зважаючи на економічні показники нашої країни, винагороду буде неможливо присудити щодо більшості корупційних проявів, які не будуть перевищувати у 5 і більше тисяч разів прожитковий мінімум для працездатних осіб (приблизно 10,5 млн. гривень станом на 2021 рік). Цілком очевидно, що невикористано високий поріг спричинить втрату ефективності зазначеного стимулу.

По-друге, можливість повідомлення про корупцію без зазначення авторства (анонімно) викликає багато запитань щодо процедури виплати винагороди такій особі. Законом не регламентовано порядок підтвердження особою, що повідомлення зробила саме вона, також органам державної влади не надано повноважень щодо розшуку анонімного викривача чи здійснення будь-яких заходів для отримання винагороди останнім, що, безсум-

нівню, є прогалиною, яка потребує усунення, адже унеможливує застосування цього заходу заохочення для анонімних викривачів корупції.

Для вирішення окреслених проблем пропонуємо ознайомитись із практикою зарубіжних країн з цього питання.

Так, у Сполучених Штатах Америки, досвід яких є фундаментальним у цій сфері, діє низка законодавчих актів, якими врегульовано порядок функціонування інституту викривачів корупції. Зокрема, розділ 15U.S.C. § 78u-6 d)(2) Закону Додда-Френка передбачає, що будь-який викривач, який претендує на винагороду, має бути представлений адвокатом. Перед виплатою грошової винагороди інформатор повинен розкрити свою особу та надати іншу інформацію, яку Комісія з цінних паперів і бірж може спитати, напяму, або через свого консультанта. Таке ж саме положення міститься у розділі 7 U.S.C. § 26(d)(2) Закону про торговельні біржі [8].

Південнокорейський закон, призначений для захисту і матеріальної винагороди державних і корпоративних викривачів, передбачає, що про незаконні дії можна поінформувати Комісію з громадянських прав і боротьби з корупцією, яка поєднує в собі функції антикорупційного бюро та омбудсмена. Так, за період 2002-2013 років Комісія отримала 28 246 повідомлень про порушення, в результаті були розкриті 220 випадків, \$ 60,3 млн повернулися в бюджет, а \$ 6,2 млн були виплачені викривачам в якості нагороди.

Як видається, у законодавстві США віднайдено баланс між можливістю зберегти анонімність викривачу та отримати грошову винагороду. Зазначене досягнуто через регламентування необхідних процедур, в той час як вітчизняне законодавство, як зазначалося демонструє брак правового регулювання. Щодо придатності використання американської моделі врегулювання цього питання варто розглянути її переваги та недоліки.

Серед перших слід визначити наявність процедури розкриття викривачем своєї особи компетентному органу. Відповідні положення слугують дотриманню гарантій безпеки викривача, адже за наявності єдиного законодавчо визначеного шляху ідентифікації його особи знижує ризик розголошення цієї інформації третім особам. В цьому аспекті слід також відзначити також і досвід Південної Кореї.

В Україні матеріальну винагороду викривачеві призначає суд після винесення обвинувального вироку корупціонеру. За таких обставин встановити можливість розкриття своєї особи анонімним викривачем шляхом здійснення такого повідомлення органу, що відповідає за призначення винагороди, є неможливим, адже анонімні викривачі не є учасниками кримінального провадження, не мають доступу до судового засідання. Відтак, можливим шляхом забезпечення цих осіб можливістю отримати винагороду є передбачення для них можливості розкрити свою особу, заявивши про це до іншого органу державної влади, наприклад до НАЗК. Природно, що разом з цим слід врегулювати процедуру перевірки достовірності такого звернення.

Водночас варто зауважити, що окремі елементи досвіду правового регулювання інституту викривачів корупції Сполучених Штатів на нашу думку не є пріоритетними для запозичення нашою державою. Зокрема обов'язкове представлення викривача корупції адвокатом може викликати значний спад активності викривачів через встановлення додаткових перепон для здійснення повідомлення та отримання винагороди.

Стосовно другої означеної проблеми – завищеної мінімальної вартості предмета корупційного правопорушення використання іноземної практики можливе за умови одночасного порівняння цієї суми із основними соціально-економічними показниками в на-

шій державі та закордоном. Так, в Сполучених Штатах він початковий розмір предмету корупційного правопорушення, який дозволяє викривачеві розраховувати на винагороду за здійснене повідомлення, 1 мільйон доларів.

Враховуючи, що в нашій країні законодавець вирішив спиратися на розмір прожиткового мінімуму, слід звернути увагу, що в США, згідно з даними фонду Wageindicator, станом на 2018 рік, він складає 1660 доларів. Тобто мінімальний розмір предмету корупційного правопорушення повинен перевищувати приблизно 600 мінімальних прожиткових мінімумів американців. Таким чином, ця проблема пристосована до економічного рівня Сполучених Штатів Америки, чого не можна сказати про норми нашого законодавства, яким встановлено, що винагороду заслуговують лише ті викривачі, які повідомили про корупційний злочин, грошовий розмір предмета якого або завдані державі збитки від якого у п'ять тисяч і більше разів перевищують розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, установленого законом на час вчинення злочину.

З наведеного положення закону «Про запобігання корупції» також впливає, що викривач не заслуговує на винагороду у разі повідомлення викривачем про корупційний кримінальний проступок незалежно від розміру його предмета чи завданих збитків. Можна припустити, що така ситуація є недоліком юридичної техніки, пов'язаної з невнесенням змін до ст. 53-7 закону «Про запобігання корупції» одночасно з впровадженням поділу кримінальних правопорушень на злочини та проступки законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень» [9].

Варто зазначити, що у деяких країнах викривачам взагалі не передбачено винаго-

роду. Так, на думку чеського представництва Transparency International, фінансова винагорода перетворює викривача корупції на того, хто доносить. Не зважаючи на відсутність матеріального заохочення, за даними дослідження національного агентства Stenmark, у Чеській Республіці викривачів корупції сприймають позитивно: героями їх вважають 69% опитаних [10].

На нашу думку матеріальна винагорода все ж є важливим та унікальним засобом стимулювання осіб ставати викривачами корупції. Використання даних щодо позитивного ставлення суспільства до викривачів корупції в країнах, де для викривачів корупції не передбачено винагороди для виправдання ефективності такого підходу є безпідставним, надто якщо наводити відповідні дані без порівняння з державами, які заохочують діяльність викривачів.

Дискусійним є питання встановлення максимального розміру винагороди викривачам корупції. Відповідно до вітчизняного законодавства ця сума становить 3 тисячі прожиткових мінімумів для працездатних осіб. Така ситуація на думку дослідників спричиняє високу вірогідність корупційної складової при вирішенні питання про виплату грошової допомоги викривачеві. [11, с. 92] Дійсно, недобросовісних викривачів може привабити можливість отримання дуже великої суми грошей за неправдиве повідомлення про корупційний злочин.

Знову звернемося до досвіду США. В цій країні за надання інформації про вчинення певною особою корупційного злочину можна одержати від Федерального Бюро Розслідувань винагороду розміром до 25 тис. доларів США. [12, с. 68] Знову бачимо різницю співвідношень між соціально-економічними показниками та аналізованими сумами, але в зворотному напрямку. В той час як вітчизняний законодавець дозволяє зробити викривача «казково багатим» за мір-

ками нашої держави, іноземний досвід полягає в обмеженні розміру винагороди викривачеві ~ 15 прожитковими мінімумами.

Висновки. Отже, враховуючи викладене можна підбити наступні підсумки. Інститут викривачів корупції має потенціал стати одним з найбільш дієвих засобів протидії її проявам в Україні. Необхідною умовою для цього є встановлення системи законодавчих гарантій для цих осіб, яка сприятиме поширенню практики повідомлення про корупційні правопорушення. В даному контексті матеріальна винагорода виступає унікальним засобом заохочення.

Оскільки реформа інституту викривачів відбулася відносно нещодавно, виплата матеріальної винагороди наразі супроводжується низкою проблем, головними з яких видаються не врегульованість отримання винагороди анонімними викривачами, виплата винагороди лише в разі повідомлення про корупційні злочини, встановлення зависокого порогу вартості предмета кримінального правопорушення, який дозволяє отримати грошове заохочення. Зважаючи на це, безсумнівною видається необхідність доопрацювання існуючих норм антикорупційного законодавства, зокрема, шляхом аналізу досвіду зарубіжних країн. При цьому слід враховувати особливості національної правової системи, виважено підходити до рецепції положень іноземного законодавства.

Література:

1. Татаренко Г. В., Мезеря О. А., Татаренко І. В. Реформа інституту викривачів корупції в Україні: довгоочікувані зміни чи імітація прогресу// Актуальні проблеми права: теорія і практика. 2020. № 1. - С. 127-142.
2. «Про внесення змін до Закону України "Про запобігання корупції" щодо викривачів корупції»: Закон України від 17.10.2019 р. № 198-IX //URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/198-20#Text>. (дата звернення: 01.04.2021)
3. «Про засади запобігання та протидії корупції»: Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 40. - ст.404

4. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102#Text.

5. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. // URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text.

6. Правовий захист викривачів / за заг. редакцією О.В. Нестеренко, О.Ю. Шостко. Харків: ТОВ «Видавництво «Права людини»», 2016. - 94 с.

7. «Про запобігання корупції»: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/conv#n1548>. (дата звернення: 01.04.2021)

8. Як стати викривачем-нерезидентом в США? // URL: <https://ethiccontrol.com/uk/us-whistleblower-guidance>. (дата звернення: 01.04.2021)

9. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень»: Закон України від 20.12.2019 р. № 2617-VIII. // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2617-19#Text>

10. Винагорода чи похвала: що стимулюватиме викривачів корупції?// URL:<https://ti-ukraine.org/news/vynahoroda-chy-pokhvvala-shcho-stymuliuvatyme-vykryvachiv-koruptsii/>. (дата звернення: 01.04.2021)

11. Косиця О.О. Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав викривачів в Україні [Текст]: дисертація ... д-ра юрид. наук, спец.: 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / О.О. Косиця; наук. консультант О.М. Резнік. - Суми: СумДУ, 2019. - 391 с.

12. Колодяжний М. Г. Інститут викривачів корупції: зарубіжний досвід, перспективи формування в Україні. Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції: матеріали круглого столу (Київ, 2 листопада 2018 р.) / редкол.: В. Черней, К. Ланчінскас, А. Фодчук та ін. Київ, 2018. 174 с. С. 67–70.

References:

1. Tatarenko G. V., Mezerya O. A., Tatarenko I. V. Reforma instytutu vykrivachiv korupciyi v Ukraini: dovgoochikuvani zminy` chy` imitaciya progresu// Aktual`ni problemy` prava: teoriya i prakty`ka. 2020. # 1. - S. 127-142.
2. «Pro vnesennya zmin do Zakonu Ukrainy` "Pro zapobigannya korupciyi" shhodo vy`kry`vachiv korupciyi»: Zakon Ukrainy` vid 17.10.2019 r. #



198-IX //URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/198-20#Text>. (data zvernennya: 01.04.2021)

3. «Pro zasady zapobigannya ta proty`diy korupciyi»: Zakon Ukrainy` // Vidomosti Verhovnoyi Rady` Ukrainy` (VVR), 2011, # 40. - st.404

4. Cy`vil`na konvenciya pro borot`bu z korupciyeyu // Oficijny`j veb-portal Verhovnoyi Rady` Ukrainy`. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102#Text.

5. Kry`minal`na konvenciya pro borot`bu z korupciyeyu. Oficijny`j veb-portal Verhovnoyi Rady` Ukrainy`. // URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text.

6. Pravovy`j zaxy`st vy`kry`vachiv / za zag. redakciyeyu O.V. Nesterenko, O.Yu. Shostko. Xarkiv: TOV «Vy`davny`czstvo «Prava lyudy`ny`»», 2016. - 94 s.

7. «Pro zapobigannya korupciyi»: Zakon Ukrainy` vid 14.10.2014 p. # 1700-VII. // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/conv#n1548>. (data zvernennya: 01.04.2021)

8. Yak staty` vy`kry`vachem-nerazy`dentom v SSHA? // URL: <https://ethicontrol.com/uk/us-whistleblower-guidance>. (data zvernennya: 01.04.2021)

9. «Pro vnesennya zmin do deyaky`x zakonodavchy`x aktiv Ukrainy` shhodo sproshhennya dosudovogo rozsliduvannya okremy`x kategorij kry`minal`ny`x pravoporushen`»: Zakon Ukrainy` vid 20.12.2019 r. # 2617-VIII. // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2617-19#Text>

10. Vy`nagoroda chy` poxvala: shho sty`mulyuvat`me vy`kry`vachiv korupciyi?// URL:<https://ti-ukraine.org/news/vynahoroda-chy-pokhvala-shcho-stymuliuvatyme-vykryvachiv-koruptsii/>. (data zvernennya: 01.04.2021)

11. Kosy`cya O.O. Administraty`vno-pravovy`j mexanizm zabezpechennya prav vy`kry`vachiv v Ukraini [Tekst]: dy`sertaciya ... d-ra yury`d. nauk, specz.: 12.00.07 - administraty`vne pravo i proces; finansove pravo; informacijne pravo / O.O. Kosy`cya; nauk. konsul`tant O.M. Ryezник. - Sumy: SumDU, 2019. - 391 s.

12. Kolodyazhny`j M. G. Insty`tut vy`kry`vachiv korupciyi: zarubizhny`j dosvid, perspekty`vy` formuvannya v Ukraini. Rol` insty`tutu vy`kry`vachiv u zapobiganni ta proty`diy korupciyi: materialy` kruglogo stolu (Ky`yiv, 2 ly`stopada 2018 r.) / redkol.: V. Chernyej, K. Lanchinskas, A. Fodchuk ta in. Ky`yiv, 2018. 174 s. S. 67–70.

Tatarenko H.V., Tatarenko D.V., Popova Y.O. Problemal aspects of payment of remuneration to corruptors of corruption in Ukraine. – Article.

The article analyses existing problems of the current legislation of Ukraine, which regulates the

right of corruption denunciators to receive material remuneration, analyzes the international experience on this issue. In particular, the problem of payment of remuneration to anonymous denunciators of corruption has been investigated and, taking into account foreign experience, ways of its solution have been proposed. In addition, considerable attention is paid to the optimal minimum size of the subject of a corruption offense, which is the basis for awarding financial incentives to a denunciator. The article also presents arguments on limiting the amount of remuneration in connection with the main socio-economic indicators of a state development, and a number of other problematic issues are considered.

Key words: corruption, remuneration for corruption whistleblowers, international experience.

Татаренко В., Татаренко И.В., Попова Ю.А. Проблемные аспекты выплаты вознаграждения избличителям коррупции в Украине. – Статья.

В статье обозначены существующие проблемы действующего законодательства Украины, регламентирующего право обличителей коррупции на получение материального вознаграждения, проанализированы международный опыт по этому вопросу. В частности исследована проблема выплаты вознаграждения анонимным обличителям и с учетом зарубежного опыта предложены пути ее решения. К тому же значительное внимание уделено оптимальному минимальному размеру предмета коррупционного правонарушения, который является основанием для присуждения обличитель материального поощрения, приведенные аргументы по ограничению суммы вознаграждения с привязкой к основным социально-экономическим показателям государства, рассмотрен ряд других проблемных вопросов.

Ключевые слова: коррупция, вознаграждение обличителям коррупции, международный опыт.

Авторська довідка:

Татаренко Галина Вікторівна, кандидат юридичних наук, доцент, завідувачка кафедри конституційного права Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля.

Татаренко Ігор Віталійович, бакалавр Інституту підготовки кадрів для органів юстиції України Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого м. Харків, Україна

Попова Юлія Олексіївна, бакалавр Інституту підготовки кадрів для органів юстиції України Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого м. Харків, Україна

Стаття надійшла до редакції: 24 квітня 2021 р.