

УДК 341

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.05.135>

МІЖНАРОДНІ ТА ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ ВИКРИВАЧІВ¹

Горобець Н.С.,

*доктор філософії в галузі права права,
старша викладачка кафедри адміністративного,
господарського права та фінансово-економічної безпеки,
Сумський державний університет
ORCID: 0000-0002-0282-2775*

Горобець Н.С. Міжнародні та європейські стандарти регулювання інституту викривачів.

Статтю присвячено з'ясуванню особливостей міжнародних та європейських стандартів регулювання інституту викривачів. З'ясовано, що викривачі відіграють важливу роль у виявленні порушень, які можуть завдати істотної шкоди суспільству, відповідно міжнародними та європейськими стандартами не лише захищається право кожної людини на розкриття інформації, що становить суспільний інтерес, але й права осіб, які повідомляють таку інформацію (викривачів). Встановлено, що поняття «викривач» найширше тлумачить Директива 2019/1937 ЄС та Ради ЄС про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу. Визначено, що стандарти захисту прав викривачів, але лише в сфері корупції, містяться в Конвенції ООН проти корупції, Кримінальній конвенції про боротьбу з корупцією, Цивільній конвенції про боротьбу з корупцією, серед них зокрема обов'язок держав, які приєдналися до них, визначити компетентний орган(и) для повідомлень викривачів, а також можливість забезпечити їм необхідний захист. Разом з тим акцентовано увагу на тому, що Директива 2019/1937 ЄС, на відміну від зазначених актів, ширше визначає стандарти захисту прав викривачів, зокрема: поширює свою дію одночасно на приватний і публічний сектор, передбачає захист не лише осіб, які повідомляють про порушення, але й осіб, які сприяли такому повідомленню, родичів, колег викривачів тощо, а також осіб, які постраждали від неправдивих повідомлень викривачів, що мінімізує зловживання останніми своїм статусом (захистом). Наголошено на істотній ролі практики ЄСПЛ у становленні стандартів регулювання інституту викривачів. З'ясовано, що ЄСПЛ саме

поняття «викриття» детермінує як один із проявів свободи вираження поглядів, що гарантується статтею 10 Конвенції про захист прав та основоположних свобод людини і передбачає належний захист викривачам від свавільного втручання у реалізацію цієї свободи та помсти за наслідками її реалізації. Аналіз практики ЄСПЛ свідчить, що суд поступово розширює стандарти захисту викривачів, підкреслюючи їх роль у викритті порушень в різних сферах і захисті громадських інтересів.

Ключові слова: стандарти, конвенція, інститут викривачів, викривач, свобода вираження поглядів, Європейський Союз, Європейський суд з прав людини.

Horobets N. International and European standards of regulation of the institute of whistleblowers.

The article is devoted to clarifying the peculiarities of the international and European standards of regulation of the institute of whistleblowers. It was found that whistleblowers play an important role in detecting violations that can cause significant damage to society, accordingly, international and European standards protect not only the right of every person to disclose information of public interest, but also the rights of persons who report such information (whistleblowers). It has been established that the concept of «whistleblower» is most widely interpreted by Directive 2019/1937 of the EU and the Council of the EU on the protection of persons who report violations of Union legislation. It was determined that the standards for the protection of the rights of whistleblowers, but only in the field of corruption, are contained in the UN Convention against Corruption, the Criminal Convention on the Fight against Corruption, the Civil Convention

¹ Дослідження проведено на виконання міжнародного проєкту в сфері освіти ERASMUS-JMO-2023-HEI-TCH-RSCH-101126904– «EUPART4UA: Участь громадян: виклики та європейський досвід для України» (спільний проєкт СумДУ, Еразмус+ Жан Моне Фонду та Виконавчого агентства з питань освіти та культури за підтримки ЄС)». Підтримка Європейською комісією випуску цієї публікації не означає схвалення змісту, який відображає лише думки авторів, і Комісія не може нести відповідальність за будь-яке використання інформації, що міститься в ній.

on the Fight against Corruption, among them, in particular, the duty of the states that have joined them to determine the competent authority(ies) for reporting whistleblowers and the ability to provide them with the protection they need. At the same time, attention is focused on the fact that EU Directive 2019/1937, in contrast to the mentioned acts, more broadly defines the standards for the protection of whistleblower rights, in particular: it extends its effect simultaneously to the private and public sectors, provides for the protection of not only persons who report violations, but also of persons who contributed to such a report, relatives, colleagues of whistleblowers, etc., as well as persons who suffered from false reports of whistleblowers, which minimizes abuse of the latter's status (protection). The essential role of the ECtHR's practice in establishing standards for the regulation of the whistleblower institute is emphasized. It was found out that the ECtHR determines the very concept of «exposure» as one of the manifestations of freedom of expression, which is guaranteed by Article 10 of the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and provides for adequate protection for whistleblowers from arbitrary interference in the exercise of this freedom and retaliation for the consequences of its exercise. Analysis of the practice of the ECtHR shows that the court is gradually expanding the standards of protection of whistleblowers, emphasizing their role in exposing violations in various areas and protecting public interests.

Key words: standards, convention, institute of whistleblowers, whistleblower, freedom of expression, European Union, European Court of Human Rights.

Постановка проблеми. Сьогодні викривачі відіграють ключову роль у виявленні порушень, які можуть завдати шкоди суспільству: корупція, шахрайство, екологічні злочини, порушення прав людини тощо. Висвітлюючи випадки порушень, які можуть приховувати, викривачі не лише спонукають до позитивних змін в суспільстві, але й допомагають підтримувати законність, що зміцнює довіру громадян до інститутів і забезпечує справедливість. Парламентська асамблея, посилаючись на свою резолюцію 1729 (2010) про захист «інформаторів» підтверджує право кожної людини на розкриття інформації, що становить суспільний інтерес і відповідає праву громадськості на отримання інформації відповідно до ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [1, с. 260]. Водночас повідомляючи важливу для населення інформацію, викривачі піддають себе небезпеці з боку викритих осіб, стикаються з утисками, дискримінацією та репресіями, у тому числі й на

роботі. Зважаючи на важливу роль викривачів у запобіганні поширенню протиправних явищ у суспільстві міжнародна спільнота та кожна держава мають оперативно реагувати на виклики з якими стикаються викривачі для розроблення правового регулювання здатного їх захистити, що зрештою сприятиме також побудові більш етичного та справедливого суспільства.

Відповідно **метою статті** є з'ясування особливостей міжнародних та європейських стандартів регулювання інституту викривачів.

Стан опрацювання проблематики. Багато дослідників, зокрема К. Бугайчук, О. Карпова, О. Косиця, С. Деркач, О. Леончук, В. Луцик, О. Шостко тощо та організацій (наприклад, Transparency International, ОЕСР) значно вплинули на розвиток правового регулювання інституту викривачів, привертаючи увагу до важливості захисту викривачів на міжнародному та національному рівнях. Водночас питання регулювання інституту викривачів не втрачає своєї актуальності, зважаючи на зростання ролі викривачів у різних сферах, і потребує наукової розробки.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні на міжнародному та регіональному рівнях прийнято низку документів напряду пов'язаних з необхідністю регулювання інституту викривачів та визначення механізму забезпечення прав таких осіб. В першу чергу ці акти дають відповідь на питання хто є викривачем. У розумінні Директиви 2019/1937 Європейського парламенту і Ради ЄС про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу прийнятої 23.10.2019 р. викривачами є особи, які, по-перше, повідомляють про порушення, по-друге, працюють у приватному або державному секторах, по-третє, отримали інформацію про порушення в межах робочої діяльності, включно принаймні з такими особами: 1) особи, які мають статус працівника в розумінні статті 45(1) Директиви, зокрема державних службовців; 2) особи, які мають статус самозайнятої особи в розумінні статті 49 Директиви; акціонери і особи, які належать до адміністративного, управлінського чи наглядового органу підприємства, зокрема є членами без виконавчих повноважень; а також волонтери та тренери як на оплатній, так і на безоплатній основі; 3) будь-які особи, котрі працюють під наглядом та управлінням підрядників, субпідрядників та постачальників. Крім цього положення Директиви застосовується до осіб, які: повідомляють / розкривають для громадськості інформацію про порушення, яку вони отримали в робочих відносинах, що вже припинилися. повідомляють про порушення, трудові відносини яких ще не набрали чинності, якщо інформацію про порушення отримано в процесі прийняття на роботу

чи інших перемовин, що передують укладенню контракту [2]. Такий підхід враховує Рекомендовані принципи щодо розроблення законодавства щодо захисту викривачів громадської організації «Transparency International», яка радить розширювати коло викривачів у законодавстві, не обмежуючись традиційною формулою «роботодавець-працівник», а також включати до цього списку консультантів, стажерів, тимчасових працівників, тих, хто шукає роботу, осіб, які надають додаткову інформацію тощо [3].

О.Ю. Шостко зазначає, що на сьогодні міжнародні стандарти регулювання інституту викривачів містяться в низці міжнародно-правових актів, зокрема: Конвенції ООН проти корупції, Кримінальній конвенції про боротьбу з корупцією, Цивільній конвенції про боротьбу з корупцією [4, с. 146–150].

Водночас якщо порівняти зміст Директиви ЄС 2019/1937 іншими міжнародних актів, то очевидно що термін «викривач» у Директиві ЄС 2019/1937 трактується ширше, оскільки цим поняттям охоплюються особи, які не лише повідомляють про корупційні злочини, але й про інші протиправні дії, які стали їм відомі у зв'язку із виконанням службових повноважень (Табл. 1) [5, с. 667].

ЄС 2019/1937 встановлено чіткі механізми та обов'язки роботодавців як приватного сектора, так і органів публічної адміністрації. На компанії з кількістю працівників більше 50 осіб або річним грошовим обігом більше 10 млн євро, державні адміністрації та муніципалітети з населенням більше 10 000 осіб покладено обов'язок створити внутрішню процедуру для обробки повідомлень заявників [1, с. 257].

Директивою ЄС 2019/1937 передбачено, що країни ЄС, які приєдналися до цього документу зобов'язані заохочувати надання інформації про правопорушення саме через внутрішні канали перед її оприлюдненням через зовніш-

ні канали, якщо порушення можна припинити всередині організації. Але це не виключає того, що спеціально уповноважені державою органи мають створити незалежні зовнішні канали повідомлень інформації про вчинення порушень та контролювати надходження повідомлень, налагодити зворотній зв'язок із викривачами, своєчасно передавати інформацію, що міститься у повідомленні, компетентним установам, органам, службам чи агентствам ЄС, якщо це необхідно для подальшого розслідування [2].

Окрім врегулювання механізму повідомлення викривачами інформації про порушення законодавства важливим є також гарантування захисту таких осіб. Відповідно статтею 33 Конвенції ООН проти корупції передбачено обов'язок держав, які ратифікували вказану конвенцію визначити компетентний орган або органи для повідомлень викривачів, а також можливість забезпечити їм необхідний захист [9, с. 12]. У статті 22 «Захист помічників правосуддя та свідків» Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією зазначено, що кожна сторона вживатиме таких заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення ефективного й належного захисту тих, хто повідомляє про кримінальні злочини, визначені у ст.ст. 2–14 цієї Конвенції, або в інший спосіб співпрацює з органами слідства та переслідування [6]. Положення про захист прав викривачів містяться також у статті 9 Цивільної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією. Відповідно до її змісту кожна сторона передбачає у своєму внутрішньому законодавстві 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 [7]. Жодним чином не піддаючи сумніву важливість вищенаведених положень зазначимо, що найширше питання захисту прав викривачів

Назва акта	Зміст поняття «викривач»
Конвенція ООН про боротьбу з корупцією	«викривачем є будь-яка особа, яка повідомляє з вірою та маючи відповідне підґрунтя компетентні органи про будь-які факти вчинення злочинів, які визначені цією Конвенцією» [6];
Цивільна конвенція проти корупції	«працівники, які мають достатні підстави підозрювати випадки корупції та які повідомляють з вірою про свої підозри уповноваженим особам або посадовим особам» [7];
Рекомендації Ради Європи щодо захисту прав викривачів	«викривачем є будь-яка особа, яка повідомляє або викриває інформацію про шкоду або загрозу настання такої шкоди публічним інтересам, яка стала їм відома у зв'язку з їх трудовими відносинами, незалежно від того, чи такі трудові відносини є в публічному або приватному секторі» [8].

Табл. 1 Визначення поняття «викривач» в міжнародних актах

врегульовано саме Директивою ЄС 2019/1937. По-перше, остання поширює дію заходів щодо захисту осіб, які повідомляють про порушення також на осіб, які сприяють повідомленню; третіх осіб, пов'язаних з інформаторами (колеги, родичі), які можуть зазнати помсти в межах діяльності, пов'язаної з роботою; юридичних осіб, якими володіє особа, яка є інформатором, на яких вона працює чи з якими вона іншим чином пов'язана в межах діяльності, пов'язаної з роботою [10, с. 61-62]. По-друге, норми Директиви ЄС 2019/1937 поширюють свою дію як на приватний, так і на публічний сектор. Це є важливим оскільки ЄСПЛ у справі «Шмідт проти Німеччини» (2011) щодо звільнення працівника, який викрив порушення на робочому місці, постановив, що захист викривачів має забезпечуватися навіть у приватних компаніях, особливо коли викриття стосується громадських інтересів [11]. По-третє, Директивою ЄС 2019/1937 передбачено захист не лише викривачів, а й осіб, які постраждали від їх неправдивих повідомлень. Оскільки як зазначає Д. Харко інший бік реалізації права на свободу вираження поглядів – це те, що «несумлінне, необачливе його застосування або ж узагалі зловживання правом безпосередньо призводить до порушення прав, свобод і законних інтересів інших суб'єктів» [12]. А тому Директивою ЄС 2019/1937, встановлено вимогу до держав-членів передбачити заходи відшкодування збитків від повідомлення або публічного розкриття неправдивої інформації (ст. 23) [2]. Вказана норма дозволяє уникнути можливих зловживань імунітетом (статусом) викривача.

Однак до недоліків вказаної Директиви ЄС, на наше переконання, можна віднести відсутність стандартів, які стали б основою для міжнародної співпраці країн у випадках, коли викривачі розкривають інформацію, яка стосується кількох країн.

Необхідно зазначити, що істотну роль у становленні стандартів регулювання інституту викривачів відіграє практика ЄСПЛ. Поняття «викриття» (whistle-blowing) ЄСПЛ детермінує як один із проявів свободи вираження поглядів і наголошує на важливості гарантування належного захисту викривачам від свавільного втручання у реалізацію цієї свободи та помсти за наслідками її реалізації. Тобто парадигма ЄСПЛ щодо захисту викривачів закріплена у статті 10 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод.

У лютому 2008 року Велика палата ЄСПЛ прийняла рішення у справі Гуджа проти Молдови» (Guja v. Moldova) no. 14277/04 у якому постановила, що за певних обставин сигналізування із боку державного службовця або працівника державного сектора про незаконну поведінку

або неправочинні дії на робочому місці повинні мати захист. Важливість цієї справи полягає в тому, що ЄСПЛ вперше чітко окреслив деякі чинники, які мають значення під час визначення того, чи була порушена свобода вираження думок [13].

Практика ЄСПЛ за статтею 10 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод яскраво демонструє, що працівник зобов'язаний спочатку повідомити про протиправну поведінку чи протиправні дії за допомогою внутрішніх механізмів та лише після цього скористатися зовнішніми каналами повідомлення (справа Хайніш проти Німеччини (Heinisch v. Germany) no. 28274/08) [14]. Це важливо для того щоб відповідна інформація швидко досягала осіб, які найближче до джерела проблеми, здатні провести розслідування та мають повноваження виправити її, де це можливо. У справі Марченко проти України (Marchenko v. Ukraine) no. 4063/04 ЄСПЛ зазначає, що з огляду на обов'язок обачливості, інформація про факти незаконних дій чи правопорушень, учинених за місцем роботи викривача має повідомлятися передовсім керівникові або іншій компетентній інстанції або організації. І лише у випадку, коли це явно неможливо, як останній засіб така інформація може бути повідомлена громадськості (п. 46) [15]. Однак працівник звільняється від обов'язку використати як пріоритетні внутрішні канали повідомлення про неправомірну поведінку чи дії, якщо роботодавець є бездіяльним, незважаючи на те, що йому відомо про зловживання (справа Гуджа проти Молдови (Guja v. Moldova) no. 14277/04) [13]. На противагу цьому, у разі якщо викривач був обізнаний із діючими механізмами внутрішнього повідомлення, але не скористався ними та публічно оприлюднив відомості, то очікувати на захист за ст. 10 Конвенції він не може (справа Соарес проти Португалії (Soares v. Portugal) no. 79972/12) [16]. Важливо, що для того щоб користуватися захистом передбаченим Директивою ЄС 2019/1937 викривач повинен мати розумні підстави вважати, що інформація, яку вони повідомили, є правдивою. В той же час захист не буде втрачено, якщо викривач повідомив недостовірну інформацію про порушення через чесну помилку (справа Халет проти Люксембургу (Halet v. Luxemburg) no. 21884/18) [17].

Аналіз практики ЄСПЛ дозволяє стверджувати, що суд поступово розширює стандарти захисту викривачів, підкреслюючи важливість їхньої ролі у викритті порушень в різних сферах і захисті громадських інтересів. Крім того рішення ЄСПЛ за статтею 10 Конвенції про захист прав та основоположних свобод людини дозволяє виділити принципи захисту прав викривачів: розкриття становить суспільний інтерес; роз-

крита інформація правдива; інформування громадськості через ЗМІ єдиний реалістичний засіб оповіщення; заявник діє добросовісно; суспільний інтерес в отриманні інформації є більш вагомим, ніж шкода, завдана роботодавцю внаслідок розкриття; будь-яке покарання є пропорційним [1, с. 16-17].

Висновки. Таким чином, роль викривачів у протидії та боротьбі з різними порушеннями обумовлює важливість належної розробки та імплементації міжнародних та європейських стандартів спрямованих на регулювання інституту викривачів і захисту їх прав. Саме міжнародні та європейські акти, якими закріплено поняття «викривач», його права та гарантії, механізми формування культури викривання в суспільстві є орієнтиром для законодавчих органів всіх країн для закріплення відповідних положень у національному законодавстві. На сьогодні істотна роль у формуванні стандартів регулювання інституту викривачів належить Директиві ЄС 2019/1937, положеннями якої широко тлумачиться поняття «викривач», а також встановлено чіткий махізм та обов'язки приватного і публічного сектору щодо створення каналів інформування, забезпечення їх незалежності, права та гарантії захисту інформаторів та осіб, що з ними пов'язані. Водночас незважаючи на те що ці положення вже стали основою законів країн-членів ЄС про захист прав викривачів корупції, практика ЄСПЛ, яка сприяє їх утвердженню свідчить, що стандарти регулювання інституту викривачів продовжують змінюватись та вдосконалюватись відповідно до потреб суспільства та держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Косиця О.О. Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав викривачів в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук; 12.00.07. Суми: СумДУ, 2019. 391 с.
2. Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32019L1937>.
3. Transparency International. 2009. URL: https://www.transparency.org/files/content/activity/2009_PrinciplesForWhistleblowingLegislation_EN.pdf.
4. Шостко О.Ю. Правовий захист викривачів корупційних правопорушень. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 3. С. 146–150.
5. Бугайчук К.Л. Міжнародні та зарубіжні стандарти правового статусу та захисту викривачів корупції та їх імплементація в національну практику. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 1. С. 665–669.
6. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS173) від 27.01.1999 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text.
7. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 04.11.1999 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102#Text.
8. Recommendation of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe No. 2073 (2015) "On ensuring the protection of whistleblowers". URL: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=21936&lang=en>.
9. Практичний посібник по роботі з викривачами для уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання корупції. Київ, 2023. 146 с. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/09/Posibnyk-po-roboti-z-vykrivachamy.pdf>.
10. Практичний посібник щодо роботи з викривачами для уповноважених підрозділів (уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції / Кол. авт. Деркач С., Карпова О., Леончук О., Луцик В. Київ, 2021. 116 с.
11. CASE OF KARLHEINZ SCHMIDT v. GERMANY (Applic. no. 13580/88). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-124691>.
12. Харко Д. Захист честі, гідності та ділової репутації публічної особи у рішеннях ЄСПЛ. *Вісник Національної академії адвокатури України*. 2018. № 7-8(45). С. 22–24.
13. CASE OF GUJA v. MOLDOVA (Applic. no. 14277/04). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-99501>.
14. CASE OF HEINISCH v. GERMANY (Applic. no. 28274/08). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-105777>.
15. CASE OF MARCHENKO v. UKRAINE (Applic. no. 4063/04). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91415>.
16. CASE OF SOARES v. PORTUGAL (Applic. no. 79972/12). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-163822>.
17. CASE OF HALET v. LUXEMBOURG (Applic. no. 21884/18). URL: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-223259%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-223259%22]}).