

ГУБАНОВ О. О.

доктор юридичних наук, професор
доцент кафедри службового
та медичного права
(Навчально-науковий інститут права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка)

УДК 343.973:343.352

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.3.55>

ВИНАГОРОДА ДЛЯ ВИКРИВАЧІВ ЗА ПОВІДОМЛЕННЯ ПРО КОРУПЦІЙНІ АБО ПОВ'ЯЗАНІ З КОРУПЦІЄЮ ПРАВОПОРУШЕННЯ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ ОГЛЯД

Досліджені законодавчі положення держав із найбільш розвинутою системою фінансового стимулювання викривачів та тривалою й результативною практикою її використання для виявлення корупційних та інших правопорушень із істотними наслідками для суспільства та держави. Охоплені законодавчі моделі забезпечення нагородження викривачів, утверджені у праві Канади, Литви, США та Південної Кореї. За підсумками порівняльно-правового дослідження, обґрунтовано, що закріплені законодавством України порогові значення грошового розміру предмета злочину або розміру завданих державі збитків від злочину для можливості виплати винагороди його викривачу, відсоткове значення та межі розміру цієї винагороди, а також порядок її розподілу між декількома викривачами мають бути вдосконалені, насамперед, шляхом: 1) зменшення до найменшого можливого значення грошового розміру предмета корупційного злочину або розміру завданих державі збитків від нього як умови можливості виплати винагороди його викривачам; 2) перегляду розміру винагороди для викривачів для її індивідуалізації шляхом встановлення його діапазону від 10 до 30 % від суми стягнених на користь держави грошових коштів; 3) підвищення максимального розміру винагороди для викривачів або його зняття; 4) встановлення правил виплати винагороди конкуруючим викривачам шляхом постановки викривачів, які повідомили ідентичну інформацію, у чергу за часом її подання, та розподілу винагороди між декількома викривачами з урахуванням обсягу, своєчасності і значущості інформації та інших заходів сприяння розслідуванню відповідного злочину з боку кожного викривача.

Ключові слова: викривач, запобігання корупції, критерії якості інформації від викривача, повідомлення про корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, розмір винагороди для викривачів.

Hubanov O. O. Whistleblower rewards for reporting corrupt or corrupt-related offenses: a comparative review

The author studies legislative provisions of the countries with the most developed system of financial incentives for whistleblowers and the long-term and effective practice of using it to detect corruption and other offenses with significant consequences for society and the state. Covered are legislative models for providing whistleblower rewards established in the law of Canada, Lithuania, the Republic of Korea and the United States of America. The comparative review lays the foundation of the assumption that the threshold values related to the crime and its monetary consequences for the state in terms of the possibility of paying



a reward to the whistleblower, the percentage value and the limits of the amount of this reward, as well as the procedure for its distribution among several whistleblowers should be improved, first of all, by: 1) reducing the monetary value of the subject of the corruption crime to the lowest possible value or the amount of damages caused to the state by it as a condition for the possibility of paying rewards to respective whistleblowers; 2) revision of the amount of reward for whistleblowers for the sake of its adjustment to peculiarities of the case by setting its range from 10 to 30% of the amount of money recovered for the benefit of the state; 3) increasing the cap on reward for whistleblowers or completely removing it; 4) establishment of rules for payment of rewards to competing whistleblowers by placing whistleblowers who reported identical information, in order of time of its submission, and distributing the reward among several whistleblowers taking into account the volume, timeliness and significance of the information and other measures to facilitate the investigation of the relevant crime by each whistleblower.

Key words: *amount of rewards for whistleblowers, criteria for the quality of information from a whistleblower, prevention of corruption, reports of corruption or corruption-related offenses, whistleblower.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Основним фактором забезпечення високого рівня авторитету та довіри до держави та органів місцевого самоврядування є належне функціонування антикорупційного механізму, що, насамперед, включає швидке, повне та неупереджене розслідування фактів корупційних зловживань та забезпечення невідворотності відповідальності за корупційні правопорушення. Водночас, очевидною є складність виявлення проявів корупції та використання корумпованими посадовими особами все більш технологічних шляхів організації фіксації домовленостей та руху коштів на їх виконання. Через це максимальне сприяння надходженню сигналів та повідомлень від будь-яких осіб з внутрішнього середовища організації, у яких мають місце корупційні зловживання, є особливо важливим завданням для законодавця, антикорупційних структур та будь-якого іншого представника влади. Центральне місце у системі стимулів до звернення з повідомленнями про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень посідає передбачена законодавством України про запобігання корупції винагорода для викривачів. Однак, потенціал для вдосконалення законодавчих положень про винагороду для викривачів не є вичерпаним, адже вони не ґрунтуються на найкращому зарубіжному досвіді правового регулювання пов'язаних з нею аспектів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, на які спирається автор в яких розглядають цю проблему і підходи її розв'язання. Теоретико-правовою відправною точкою порівняльно-правового огляду законодавчих положень про винагороду для викривачів є можуть слугувати, зокрема, наукові положення, висновки та рекомендації наукових публікацій Ю. О. Попової, Г. В. Татаренко та І. В. Татаренка [1]. Водночас, відповідний зарубіжний досвід потребує більшого охоплення, ніж це досягнуто українською науковою спільнотою на цей момент, для підвищення якості наукового супроводу процесу вдосконалення антикорупційного законодавства у частині стимулювання викривачів проявів корупції.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою цієї статті є визначення шляхів імплементації найкращого зарубіжного досвіду з питань правового регулювання винагороди для викривачів у відповідних положеннях законодавства України про запобігання корупції.

Виклад основного матеріалу дослідження. Звернувшись до законодавчих положень, які відображають утверджений в Україні підхід до заохочення викривачів, перш за все, зазначимо, що викривача Закон України «Про запобігання корупції» визначає як фізичну особу, яка за наявності переконання, що інформація є достовірною, повідомила



про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень законодавства про запобігання корупції, вчинених іншою особою, 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 (абз. 20 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції»). Право на винагороду має викривач, який повідомив про корупційний злочин, грошовий розмір предмета якого або завдані державі збитки від якого у 5000 і більше разів перевищують розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, установленого законом на час вчинення злочину (ч. 1 ст. 53-7 Закону України «Про запобігання корупції»). Розмір винагороди становить 10 % від грошового розміру предмета корупційного злочину або розміру завданих державі збитків від злочину після ухвалення обвинувального вироку суду. Розмір винагороди не може перевищувати 3000 мінімальних заробітних плат, установлених на час вчинення злочину (ч. 2 ст. 53-7 Закону України «Про запобігання корупції»). У випадках повідомлення декількома викривачами різної інформації про один і той самий корупційний злочин, у тому числі інформації, що доповнює відповідні факти, розмір винагороди розподіляється у рівних частинах між такими викривачами (ч. 3 ст. 53-7 Закону України «Про запобігання корупції») [2].

Принагідно зауважимо, що вперше в Україні винагорода викривачу (13 млн 299 тис. 950 грн) була виплачена на підставі вироку Вищого антикорупційного суду України від 2 жовтня 2023 р. у справі № 991/2288/21, який затвердив угоду про визнання винуватості, що була укладена між прокурором Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та колишнім першим заступником начальника київської податкової служби [3].

Осмисливши закріплені законодавством України пороги значення грошового розміру предмета злочину або розміру завданих державі збитків від злочину для можливості його викривача розраховувати на виплату винагороди, взявши до уваги встановлений законом відсоткове значення та межі розміру цієї винагороди, а також порядок її розподілу між декількома викривачами, зіставимо їх із тими, що знайшли своє відображення у законодавчих положеннях держав із найбільш розвиненою системою фінансового стимулювання викривачів та тривалою й результативною практикою її використання для виявлення корупційних та інших правопорушень з тяжкими наслідками для суспільства та держави. Як показує порівняльно-правовий огляд цього комплексу питань, найбільший науковий та практичний інтерес мають законодавчі моделі забезпечення нагородження викривачів, утверджені у праві Канади, Литви, США та Південної Кореї.

Перш за все, слід ознайомитись із аналітичними джерелами, присвяченими американській законодавчій основі заохочення викривачів, яку світова експертна спільнота одностайно визнає найбільш опрацьованою та перевіреною часом.

Як зазначили М. Девіс та С. Хаулей, у США викривачі можуть отримувати винагороду у розмірі від 10 до 30% від штрафів і покарань, накладених правоохоронними органами, якщо вони надають достовірну інформацію, яка призводить до результативних правоохоронних заходів. З 1986 по 2022 рік 69% (50,4 мільярда доларів США) із 72,6 мільярда доларів США, повернутих Міністерством юстиції США у цивільних справах про шахрайських дій щодо бюджетних коштів були результатом повідомлень викривачів [4]. Так само, Комісія з цінних паперів та фондового ринку США (U.S. Securities and Exchange Commission) гарантує фінансову винагороду особам, які добровільно надають їй достовірну інформацію, що дозволяє вжити заходів, за результатами яких буде накладено фінансових санкцій на суму, що перевищує 1 млн. доларів США. Регулятор публікує повідомлення про завершення заходів реагування (Notice of Covered Action) для кожного рішення, яке призвело до санкцій на суму понад 1 мільйон доларів США. Викривач має 90 днів з моменту розміщення цього повідомлення, щоб подати заявку на присудження. Суми винагороди варіюється від 10 до 30 % від отриманих коштів та залежить від того, наскільки значущою була інформація та наскільки цінним було співробітництво із викривачем [5, с. 37].



Більше того, у США діє Законодавчий акт про недостовірні заяви (False Claims Act), який слугує правовим підґрунтям для судових позовів приватних осіб з вимогами, пов'язаними зі вчиненням фізичними та юридичними особами порушення вимог законодавства, які заподіюють шкоду державі. За визначенням Верховного Суду США цей законодавчий акт охоплює всі типи шахрайства без будь-яких умов, які можуть призвести до фінансових збитків для уряду. Він застосовується до низки різних випадків, зокрема: приховування даних, міжнародне хабарництво, академічна недобросовісність, упередженість у випробуваннях ліків, порушення правил укладення фінансових та оборонних контрактів. Міністерство юстиції США відстежує подання судових позовів та спостерігає за ходом їх розгляду, за підсумками чого вступає у справі або не втручається у її розгляд та вирішення. У разі результативного судового переслідування порушника викривач має право на отримання від 15 % до 25 % стягнених на користь держави коштів, якщо міністерство юстиції брало участь у справі, і 20-30 %, якщо уряд не втрутився [6].

Таким чином, американський досвід заохочення викривачів є примітним широкими межами диференціації їх винагороди, залежно від використаного ними організаційно-правового інструментарію, яка з урахуванням цінності інформації та злагоженості співробітництва із викривачем варіюється від 10 до 30 % від суми, що була стягнена на користь держави завдяки його повідомленню.

Продовжуючи порівняльно-правове дослідження, зазначимо, що запроваджена Комісією з цінних паперів провінції Онтаріо програма державного захисту та підтримки викривачів закріплює положення, згідно з якими, інформація у повідомленні викривача про вчинене правопорушення має бути:

а) наданою добровільно, тобто до одержання запитів, повісток про виклик від регуляторних та правоохоронних органів, а також не на виконання встановленого законодавством обов'язку повідомляти уповноважені органи про правопорушення;

б) оригінальною, тобто не бути відомою державним регуляторам та правоохоронним органам з будь-якого іншого джерела, і яку викривач отримав одним із двох таких способів:

– незалежні знання, такі як інформація, отримана з досвіду викривача, спілкування та спостережень під час виконання трудових чи службових обов'язків, ведення бізнесу чи соціальних взаємодій;

– незалежний аналіз, такий як критичний аналіз загальнодоступної інформації або даних, які виявляють додаткову інформацію, яка не є загальновідомою чи доступною для громадськості [7].

При цьому, якщо є кілька незалежних викривачів, які повідомляють інформацію, пов'язану з одним і тим само правопорушенням, їх розміщують у чергу на винагороду, залежно від часу подання звіту. Щоб визначити, як розподілити винагороду між декількома викривачами, уповноважений орган враховує різні чинники, зокрема обсяг і ефективність допомоги, яку надав кожен окремий викривач [7].

Сума винагороди, яка може бути виплачена викривачам, коливається від 5 % до 15 % від загальної суми грошових санкцій, накладених уповноваженим органом, та обмежується 5 000 000 CAD. Остаточна сума визначається уповноваженим органом на основі деяких факторів, серед яких:

- своєчасність і значущість інформації, яку надав викривач;
- ступінь співпраці викривача протягом усього процесу;
- винуватість викривача у неправомірній поведінці, якщо така є [7].

Осмисливши вищевикладене, зауважимо, що позитивними регуляторними практиками, закріпленими законодавством провінції Онтаріо, є, насамперед, те, що воно визначає верхню та нижню межу винагороди для викривачів (від 5 % до 15 % від загальної суми грошових санкцій, накладених уповноваженим органом), високий максимальний розмір винагороди, а також упорядкування його положеннями виплати винагороди конкуруючим викривачам шляхом постановки викривачів, які повідомили ідентичну інформацію, у чергу за часом її подання, та розподілу винагороди між декількома викривачами з урахуванням обсягу і значущості допомоги від кожного викривача.



Для порівняння, Південно-Корейська Комісія з питань боротьби з корупцією та охорони громадянських прав у жовтні 2022 р. запровадила зміни до законодавства про захист викривачів, забезпечивши їм більші фінансові стимули для звернення до уповноважених органів з повідомленнями про корупційні або інші правопорушення. За оновленими законодавчими положеннями зазначена комісія має право виплачувати грошову винагороду викривачам, які, повідомивши про правопорушення, принесли значну фінансову вигоду (або запобігли збиткам) центрального чи місцевого уряду. Максимальна сума винагороди становить 391 000 доларів США. Для викривача, який є працівником або контрагентом державного підприємства, установи чи організації (визначених як «внутрішні публічні викривачі»), комісія має право рекомендувати грошову винагороду, що дорівнює до 30 % суми вигоди (або відвернутих збитків) у результаті повідомлення викривача [8].

Також, привертає увагу Закон Литви «Про захист викривачів» встановлено, що викривачі, які надали уповноваженому органу цінну інформацію про вчинені правопорушення, можуть отримувати винагороду на умовах та в порядку, встановлених урядом. Рішення про винагороду викривачу за цінну інформацію приймається, винагорода розраховується та виплачується з дотриманням таких принципів:

- 1) викривач може отримати винагороду за інформацію про правопорушення, незалежно від його виду або характеру;
- 2) винагорода викривачу є пропорційною шкоді, яка була завдана або могла бути завдана внаслідок вчинення порушення, якщо її можна обчислити;
- 3) максимального розміру винагороди викривачу немає;
- 4) винагорода викривачу не пов'язана з набранням законної сили рішенням суду (ст. 12 Закону Литви «Про захист викривачів») [9].

На доповнення до винагороди як заходу фінансового заохочення викривачів, литовським законодавством передбачена можливість виплати їм компенсацій. За змістом ст. 13 Закону Литви «Про захист викривачів» під час розслідування повідомлення уповноважений орган може за вмотивованим зверненням викривача надати йому компенсацію в розмірі до 50 базових розмірів соціальної допомоги з метою відшкодування заподіяного негативного впливу або можливих наслідків, яких зазнав викривач через подання повідомлення про правопорушення. Водночас, визначено, що компенсація не надається, якщо викривачу було сплачено винагороду [9].

Звернувшись до матеріалів практики застосування цих законодавчих положень, можемо зазначити, що за статистичними даними, наведеними Службою спеціальних розслідувань Литви майже 30% досудових розслідувань у 2022 році було розпочато за повідомленнями викривачів. Найбільша кількість повідомлень стосувалася ймовірних порушень, пов'язаних із здоров'ям, навколишнім середовищем, місцевим самоврядуванням і правосуддям. Загальна сума виплачених винагород викривачам у тому році склала 40 000 EUR [10].

Висновки з дослідження. Закріплені законодавством України порогові значення грошового розміру предмета злочину або розміру завданих державі збитків від злочину для можливості виплати винагороди його викривачу, відсоткове значення та межі розміру цієї винагороди, а також порядок її розподілу між декількома викривачами за підсумками їх зіставлення з відповідними законодавчими положеннях держав із найбільш розвинутою системою фінансового стимулювання викривачів та тривалою й результативною практикою її використання для виявлення корупційних та інших правопорушень з істотними наслідками для суспільства та держави, мають бути вдосконалені, насамперед, шляхом: 1) зменшення до найменшого можливого значення грошового розміру предмета корупційного злочину або розміру завданих державі збитків від нього як умови можливості виплати винагороди його викривачам; 2) перегляду розміру винагороди для викривачів для її індивідуалізації шляхом встановлення його діапазону від 10 до 30 % від суми стягнених на користь держави грошових коштів; 3) підвищення максимального розміру винагороди для викривачів або його зняття; 4) встановлення правил виплати винагороди конкуруючим викривачам шляхом постановки викривачів, які повідомили ідентичну інформацію, у чергу за часом її подання,



та розподілу винагороди між декількома викривачами з урахуванням обсягу, своєчасності і значущості інформації та інших заходів сприяння розслідуванню відповідного злочину з боку кожного викривача.

Список використаних джерел:

1. Татаренко Г. В., Татаренко І. В., Попова Ю. О. Проблемні аспекти виплати винагороди викривачам корупції в Україні. Актуальні проблеми права: теорія і практика. 2021. № 41. С. 136-141. DOI: 10.33216/2218-5461-2021-41-1-136-141.
2. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. Дата оновлення: 3 серпня 2023 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/conv#n1548>.
3. Національне агентство з питань запобігання корупції. Інститут викривання праць: ВАКС ухвалив рішення про виплату винагороди. 2023. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/povnyu/instytut-vykrivannya-pratsyuye-vaks-uhvalyv-rishennya-pro-vyplatu-vynagorody/>.
4. Hawley S., Davis M. Time for a rethink on whistleblower compensation in the UK to fight economic crime? *Spotlight on Corruption*. 2023. URL: <https://www.spotlightcorruption.org/rethink-on-whistleblower-compensation/>.
5. Organisation for Economic Co-operation and Development. The Detection of Foreign Bribery. 2017. 164 p. URL: <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/The-Detection-of-Foreign-Bribery-ENG.pdf>.
6. Maslen C. Whistleblower reward programmes. Transparency International. 2018. URL: <https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Whistleblower-Reward-Programmes-2018.pdf>.
7. Ontario Securities Commission. Policy 15-601. Whistleblower Program. URL: https://www.osc.ca/sites/default/files/2022-05/pol_20220429_15-601_unofficial-consolidation.pdf.
8. Republic of Korea Anti-Corruption and Civil Rights Commission. Latest Updates to Regulations under the Whistleblower Protection Act Propose Higher Financial Incentives. 2013. URL: https://www.kimchang.com/en/insights/detail.kc?sch_section=4&idx=26704.
9. On the protection of whistleblowers: Republic of Lithuania Law of 28 November 2017 No XIII-804. As last amended on 20 December 2018. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/267de1c2a9b911eb98ccba226c8a14d7?jfwid=-15hio16ale>.
10. Worth M. 'Citizenship and Working Together': Lithuania Doubles Rewards to Corruption Witnesses. 2023. URL: <https://www.riskcompliance.biz/news/citizenship-and-working-together-lithuania-doubles-rewards-to-corruption-witnesses/>.

