

ЗАТВЕРДЖЕНО

**Наказ Вищого навчального закладу Укоопспілки
«Полтавський університет економіки і торгівлі»
08 липня 2015 року № 152-Н**

Форма № П-4.04

**ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСІЛКИ
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»**

Навчально-науковий інститут бізнесу та сучасних технологій
Форма навчання заочна
Кафедра правознавства

Допускається до захисту

Завідувач кафедри _____
(підпис)

Г. В. Лаврик
(ініціали, прізвище)

«__» _____ 2021 р.

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

**на тему «ПОВІДОМЛЕННЯ ПРО КОРУПЦІЮ ТА СПОСОБИ ЇХ
ПОДАННЯ»**

*спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
освітня програма «Публічне адміністрування»*

Виконавець роботи: Данилюк Олена Володимирівна

(підпис, дата)

Науковий керівник: Лаврик Галина Володимирівна

(підпис, дата)

Рецензент: Пастух Ігор Дмитрович

(прізвище, ім'я, по батькові)

Полтава 2021

ЗАТВЕРДЖЕНО
Наказ Вищого навчального закладу Укоопспілки
«Полтавський університет економіки і торгівлі»
08 липня 2015 року № 152-Н

Форма № П-4.03

**ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСПІЛКИ
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»**

Затверджую
Завідувач кафедри __Г.В. Лаврик
(підпис, ініціали та прізвище)
« ____ » _____ 2021 р.

**ЗАВДАННЯ ТА КАЛЕНДАРНИЙ ГРАФІК
ВИКОНАННЯ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ**

**на тему «ПОВІДОМЛЕННЯ ПРО КОРУПЦІЮ ТА СПОСОБИ ЇХ
ПОДАННЯ»**

**студенткою спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
освітня програма «Публічне адміністрування»**

(шифр, назва)

Прізвище, ім'я, по батькові Данилюк Оленою Володимирівною

Затверджена наказом ректора № 52а-Н від «25» лютого 2021 р.

Зміст роботи	Термін виконання	Термін фактичного виконання
1. Підбір джерел та їх обробка	до 01.12.20 р.	
2. Складання та затвердження плану роботи	до 15.12.20 р.	
3. Написання та оформлення роботи	до 15.05.21 р.	
4. Попередній захист роботи	до 15.06.21 р.	

Дата видачі завдання «__» _____ 2021 р.

Студентка _____
(підпис)

Науковий керівник _____ д.ю.н., проф. Лаврик Г. В.
(підпис) (науковий ступінь, вчене звання, ПІБ)

Результати захисту магістерської роботи

Магістерська робота оцінена на _____
(балів, оцінка за національною шкалою, оцінка за ЄКТС)

Протокол засідання ЕК № _____ від «__» _____ 2021 р.

Секретар ЕК _____
(підпис) (ініціали та прізвище)

**ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСІЛКИ
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»**

**Оцінювання магістерської роботи,
виконаної студенткою**

Данилюк Олени Володимирівни
(прізвище, ім'я, по-батькові)

**спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
освітня програма «Публічне адміністрування»**
(шифр, назва)
ступеня магістра

**на тему «ПОВІДОМЛЕННЯ ПРО КОРУПЦІЮ ТА СПОСОБИ ЇХ
ПОДАННЯ»**

№ з/п	Критерії оцінювання	Бали
1.	Зміст (до 60 балів)	
2.	Оформлення та організація виконання (до 10 балів)	
3.	Захист (до 30 балів)	
	Усього балів	
	Оцінка за національною шкалою	
	Оцінка за шкалою ЄКТС	

Підпис членів екзаменаційної комісії:

_____	_____
<i>(підпис)</i>	<i>(ініціали, прізвище)</i>
_____	_____
<i>(підпис)</i>	<i>(ініціали, прізвище)</i>
_____	_____
<i>(підпис)</i>	<i>(ініціали, прізвище)</i>
_____	_____
<i>(підпис)</i>	<i>(ініціали, прізвище)</i>
_____	_____
<i>(підпис)</i>	<i>(ініціали, прізвище)</i>

Протокол засідання ЕК № _____ від «_____» _____ 2021 р.

Секретар ЕК _____
(підпис) *(ініціали та прізвище)*

АНОТАЦІЯ

Метою дослідження є розробка теоретичних положень і практичних рекомендацій, спрямованих на створення належних умов для повідомлення про можливі факти корупції чи правопорушень, пов'язаних з корупцією, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції».

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у зв'язку з добровільним повідомленням або публічним оприлюдненням достовірної інформації про правопорушення, загрозу або шкоду суспільним інтересам, що отримана в ході трудової або службової діяльності.

Предметом дослідження є повідомлення про корупцію та способи їх подання.

Методи дослідження. У ході роботи було застосовано комплекс методів наукового дослідження. Зокрема, за допомогою діалектичного методу в нормах чинного національного та міжнародного законодавства були виявлені суперечності, прогалини, аналіз яких служить джерелом розвитку повідомлення про корупцію та способів їх подання, а також шляхів та засобів вирішення таких прогалин. При визначенні понятійно-категоріального апарату задіяні методи аналізу і синтезу, узагальнення та наукової абстракції. Аналіз підходів до розуміння сутності та структури механізмів реалізації повідомлення про корупцію здійснювався із використанням системно-структурного методу. Метод абстрагування дозволив визначити шляхи мінімізації корупційних ризиків в Україні. Використовуючи логічний метод наукового пізнання, ми обґрунтовуємо всі висновки, до яких приходимо в процесі дослідження, а також за допомогою цього методу формуємо та розкриваємо поняття. Застосовуємо метод порівняльно-правового аналізу з метою вивчення досвіду різних країн щодо впровадження їх у законодавство України.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що робота є одним із перших комплексних науково-теоретичних і практичних досліджень повідомлення про корупцію та способів їх подання в умовах сучасних реалій. За результатами дослідження сформульовано та обґрунтовано низку концептуальних положень, що характеризуються науковою новизною і мають важливе теоретичне та практичне значення.

Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, що включають шість підрозділів, висновків, переліку інформаційних джерел. Повний обсяг роботи становить 112 сторінок. Перелік інформаційних джерел складається з 87 найменувань.

Ключові слова: повідомлення про корупцію, корупція, антикорупційна політика, антикорупційна експертиза, спеціальна перевірка, викривач, добросесність, інститут викривачів, зовнішні канали, анонімне повідомлення, службова перевірка, захист прав викривачів.

ANNOTATION

The aim of the study is to develop theoretical provisions and practical recommendations aimed at improving reports of corruption and ways to submit them.

The object of research is public relations that arise in connection with reports of corruption and ways of presenting them.

The subject of the study is the report on corruption and ways to present it.

Research methods. In the course of the work a set of scientific research methods was applied. In particular, with the help of the dialectical method, contradictions, gaps were identified in the norms of the current national and international legislation, the analysis of which serves as a source for the development of corruption reports and ways to submit them, as well as ways and means to address such gaps. Using the method of system-structural analysis, we differentiate the ways of reporting corruption, depending on the legal consequences of their use. Using the logical-legal method of scientific knowledge, we substantiate all the conclusions we come to in the process of research, as well as using this method to form and disclose legal concepts. Applying the method of comparative legal analysis, in order to study the experience of different countries in their implementation in the legislation of Ukraine.

The scientific novelty of the obtained results is that the work is one of the first comprehensive scientific-theoretical and practical studies of reports of corruption and ways to present them in modern realities. Based on the results of the research, a number of conceptual provisions have been formulated and substantiated, which are characterized by scientific novelty and have important theoretical and practical significance.

The master's thesis consists of an introduction, three sections, including six sections, conclusions, a list of information sources. The full volume of the work is 104 pages. The list of information sources consists of 87 items.

Key words: corruption report, corruption, anti-corruption policy, anti-corruption expertise, special inspection, whistleblower, integrity, institute of whistleblowers, external channels, anonymous message, official check, protection of whistleblowers' rights.

ЗМІСТ

Вступ.....	9
РОЗДІЛ 1. Теоретико-методологічні засади дослідження питань виявлення корупції	15
1.1. Теоретично-правові аспекти виявлення корупції	15
1.2. Змістовне наповнення і термінологічне визначення інституту викривачів	27
РОЗДІЛ 2. Правове регулювання повідомлення про корупцію та способів їх подання	40
2.1. Способи та шляхи повідомлення викривачем про корупційні правопорушення	40
2.2. Правовий статус осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції	51
РОЗДІЛ 3. Удосконалення правового регулювання повідомлення про корупцію та способів їх подання	63
3.1. Зарубіжний досвід правового регулювання повідомлення викривачем про корупцію	63
3.2. Проблеми та перспективи розвитку повідомлення про корупцію та способів їх подання	79
Висновки.....	93
Перелік інформаційних джерел.....	100

Вступ

Актуальність теми. В Україні відбуваються масштабні зміни політичного, економічного та ідеологічного характеру, які викликають появу нових суспільних відносин, процесів та явищ, яким, в свою чергу, необхідне належне правове регулювання. Необхідність дослідження повідомлення про корупцію та способів його подання обумовлена тим, що цій сфері приділяється значна увага в запобіганні та боротьби з корупцією, як в Україні, так і на міжнародному рівні.

Запобігання та протидія корупції на різних рівнях – це складний, тривалий, але необхідний процес, який не може бути ефективним без участі кожної людини в суспільстві, без формування у свідомості людей категорично негативного ставлення до корупції. Важливим у цьому аспекті є інститут викривачів, який надає допомогу у запобіганні та протидії корупції, як запобіжний захід від появи та поширення корупції в суспільстві, який набуває особливого значення для внутрішнього законодавства.

Слід зазначити, що в Україні не лише відсутній окремий нормативно-правовий акт та правова доктрина забезпечення прав осіб, які повідомляють про корупцію, а й єдиний погляд серед науковців та практиків на зміст поняття «викривач», роль викривачів, в суспільстві, гарантії своєї діяльності, захист тощо. Повідомлення про корупцію, як соціально-правове явище мають як етичні, так і юридичні суперечності, що вимагають обов'язкового обговорення, дослідження та врегулювання на законодавчому рівні.

Повідомлення громадськості про корупційні, або пов'язані з корупцією правопорушення відповідають спрямованості антикорупційної політики держави. Для активізації цієї сфери в Україні необхідно вивчити сучасний

позитивний зарубіжний досвід у цій галузі, щоб використати його в українських правових та соціально-психологічних реаліях.

Дослідженням проблематики та розвитку повідомлення про корупції та способів їх подання, зокрема, дослідженням інституту викривачів, на національному та міжнародному рівні займалися такі вчені, як В.І. Бенедикт, І.Р. Березовська, А.В. Білецький, Є.М. Блажівський, В.Є. Боднар, М.В. Буроменський, О.Ю. Бусол, В.І. Василичук, В.В. Голіна, О.В. Грабовський, Л.Й. Гулемюк, З.А. Загиней, С.А. Задорожний, В.В. Зарубей, О.З. Захарчук, Т.В. Збирак, О.В. Ілляшенко, С.В. Ківалов, Л.С. Козак, О.О. Косиця, О.О. Костенко, В.В. Крижна, Г.В. Лаврик, М.М. Луценко, М.П. Марчук, О.А. Мезеря, О.В. Нестеренко, Н.Г. Павленко, А.С. Петрова, О.Я. Прохоренко, І.О. Ревак, О.В. Сердюк, Н.В. Сметаніна, В.М. Соловійов, В.В. Сухонос, Г.В. Татаренко, К.О. Турчинов, О.О. Фомкіна, О.І. Шинальський, О.Ю. Шорстко, та інші.

Метою дослідження є розробка теоретичних положень і практичних рекомендацій, спрямованих на створення належних умов для повідомлення про можливі факти корупції чи правопорушень, пов'язаних з корупцією, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції».

Для досягнення мети дослідження необхідно було вирішити такі завдання:

- розглянути теоретично-правові аспекти виявлення корупції;
- визначити змістовне наповнення і термінологічне визначення інституту викривачів;
- виокремити способи та шляхи повідомлення викривачем про можливі факти корупції чи правопорушень, пов'язаних з корупцією.
- охарактеризувати правовий статус осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції;
- висвітлити зарубіжний досвід правового регулювання повідомлення викривачем про корупцію;

– розкрити проблеми та перспективи розвитку повідомлення про корупцію та способів їх подання.

Об’єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у зв’язку з добровільним повідомленням або публічним оприлюднення достовірної інформації про правопорушення, загрозу або шкоду суспільним інтересам, що отримана в ході трудової або службової діяльності.

Предметом дослідження є повідомлення про корупцію та способи його подання.

Методи й інформаційна основа дослідження. У ході роботи було застосовано комплекс методів наукового дослідження. Зокрема, за допомогою діалектичного методу в нормах чинного національного та міжнародного законодавства були виявлені суперечності, прогалини, аналіз яких служить джерелом розвитку повідомлень про корупцію та способів їх подання, а також шляхи та засоби вирішення таких прогалин. Використовуючи метод системно-структурного аналізу розмежовуємо способи подання повідомлення про корупцію залежно від правових наслідків їх застосування. Використовуючи логіко-правовий метод наукового пізнання, ми обґрунтовуємо всі висновки, до яких приходимо в процесі дослідження, а також за допомогою цього методу формуємо та розкриваємо юридичні поняття. Застосовуючи метод порівняльного аналізу, з метою вивчення досвіду різних країн щодо впровадження їх у законодавство України.

Інформаційну основу дослідження складають Закони України «Про запобігання корупції», «Про доступ до публічної інформації», «Про засади запобігання і протидії корупції», «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», міжнародні акти: Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією, Конвенція Організації Об’єднаних Націй проти корупції, Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що робота є одним із перших комплексних науково-теоретичних і практичних досліджень повідомлення про корупцію та способів їх подання в умовах сучасних реалій. За результатами дослідження сформульовано та обґрунтовано низку концептуальних положень, що характеризуються науковою новизною і мають важливе теоретичне та практичне значення, зокрема:

- розглянуто теоретично-правові аспекти виявлення корупції та визначено, що корупція – це використання особами своїх службових повноважень та пов'язаних з ними можливостей з метою отримання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або, відповідно, обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у Законі, або на її прохання іншим фізичним або юридичним особам з метою переконання цієї особи у незаконному;

- надано характеристику змістовному наповненню і термінологічному визначенню інституту викривачів, в якій пропонується розглядати викривача як особу, котра на основі принципу добросовісності добровільно звітує (в межах відповідної організації чи правоохоронних органів) або публічно розкриває достовірну інформацію про правопорушення, загрозу або заподіяння шкоди суспільним інтересам; викривач у сфері корупції – це особа, яка на основі принципу добросовісності, за наявності обґрунтованих переконань у достовірності інформації, добровільно повідомляє про можливі факти корупції чи правопорушень, пов'язаних з корупцією та про інші порушення Закону України «Про запобігання корупції»;

- виокремлено способи та шляхи повідомлення викривачем про корупційні правопорушення зазначивши, що існують три типи каналів для повідомлення про можливу корупцію чи пов'язані з корупцією правопорушення: внутрішні, зовнішні та регулярні;

– охарактеризовано правовий статус осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції визначивши декілька основних напрямків у сфері державної охорони викривачів, які передбачені чинним законодавством: по-перше, це створення умов для ефективної співпраці з викривачами. По-друге – забезпечити оперативну та ефективну реакцію на факти застосування негативних заходів впливу або загрози їх застосуванню до викривачів. По-третє, гарантії правового, соціального захисту викривачів. По-четверте, створення надійного контролю за дотриманням законодавства у сфері захисту викривачів;

– висвітлено зарубіжний досвід правового регулювання повідомлення викривачем про корупцію та зроблено висновок, що світові стандарти у галузі захисту викривачів свідчать про те, що кожна держава будує цей захист самостійно, беручи до уваги, зокрема, особливості національного законодавства та правової системи. Ми переконані, що правове регулювання державного захисту осіб, які надають допомогу у запобіганні та протидії корупції, є важливим елементом антикорупційної політики України. Без належної правової бази для захисту таких осіб та реальних механізмів її реалізації боротьба з корупцією буде неефективною. У процесі реформування національного антикорупційного законодавства слід враховувати зарубіжний досвід інституту захисту викривачів у світі з найнижчим рівнем корупції.;

– розкрито проблеми та перспективи розвитку повідомлення про корупцію та способів їх подання акцентувавши увагу на те, що питання запобігання та подолання корупції в Україні є настільки ж актуальним, як і на початку свого становлення. Розвиток антикорупційного законодавства має багато позитивних здобутків, але водночас існує низка проблемних питань, що мають як юридичне, так і соціально-культурне значення. Щодо правових механізмів, існує потреба у подальшому розвитку законодавства щодо захисту прав та інтересів викривачів, захист викривачів сьогодні є невід’ємною складовою боротьби з корупцією як негативним соціальним явищем;

соціокультурний фактор розвитку інституту викривачів також вимагає активних дій держави та громадських організацій у відповідній галузі, наприклад, через різноманітні флешмоби, акції, заходи в навчальних закладах різних рівнів.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що положення, висновки та пропозиції, викладені в дослідженні, можуть бути використані для подальших досліджень питань повідомлення про корупцію та способів їх подання; у галузі законотворчості – для вдосконалення законів і нормативних актів, які регулюють відносини, що виникають у зв'язку з повідомленням про корупцію; у навчальному процесі – при підготовці підручників та посібників з адміністративного та кримінального права, спецкурсів, а також при викладанні дисциплін у закладах освіти: «Публічне адміністрування», «Правове забезпечення запобігання корупції» тощо.

Обсяг і структура роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що включають шість підрозділів, висновків, переліку інформаційних джерел. Повний обсяг роботи становить 110 сторінок. Перелік інформаційних джерел складається з 87 найменувань.

РОЗДІЛ 1

Теоретико-методологічні засади дослідження питань виявлення корупції

1. 1. Теоретично-правові аспекти виявлення корупції

Сьогодні корупція є досить складним і різноманітним явищем з різними формами та проявами. З огляду на той факт, що корупція є різнобічним явищем, подолати її, застосовуючи лише правові методи, неможливо, оскільки вона вимагає змін характеру суспільних відносин та менталітету.

Вивчення такого явища, як корупція, нещодавно породило широкі дискусії щодо визначення поняття «корупція», системного характеру його проявів, його невід'ємних особливостей. У той же час серед різноманітного кола думок щодо корупції досі не існує загальновизнаного визначення, яке мало б чітку, повну та послідовну оцінку явища корупції. Така ситуація не випадкова, оскільки корупція є складним соціальним явищем.

У той же час вчені сходяться на думці, що «корупцію не можна визначити як категорію, але, як правило, неважко визначити (визнати) її як явище, яке об'єктивно існує на практиці» [1, с. 297].

Прояви корупції дозволяють найбільш точно визначити ступінь корумпованості держави, а також достатньо зрозуміти соціально-правову природу корупції та її вплив на людський капітал, суспільство та економіку держави. Тому цілком природно, що цьому питанню приділяють особливу увагу вчені, які вивчають корупцію в певних сферах людського життя та її прояви загалом.

Точно визначити корупцію як соціальне явище, яке впливає на всю діяльність, пов'язану з невинуватим використанням особами владних повноважень та службових обов'язків з метою задоволення власних інтересів

чи інтересів третіх осіб, а також інших правопорушень, що створюють передумови для вчинення чи приховування корупційних правопорушень.

Закон України «Про запобігання корупції» визначає корупцію як використання особами, зазначеними в ч. 1 ст. 3 цього Закону, своїх службових повноважень та пов'язаних з ними можливостей з метою отримання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або, відповідно, обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у Законі, або на її прохання іншим фізичним або юридичним особам з метою переконання цієї особи у незаконному використанні посадової особи наданих їй повноважень або пов'язаних з ними можливостей [2].

Як зазначає Гулемюк Л.Й. «Корупція – історичне явище і прийде час, коли ні її, ні її проявів не буде» [3, с. 4]. Така ситуація може стати реальністю, якщо економічно не вигідно буде вчинювати корупційні дії, коли заробітна плата державного службовця стане значною (у кілька разів перевищуватиме мінімальну заробітну плату), коли працівники органів державної влади (включаючи правоохоронні органи) та органів місцевого самоврядування будуть цінувати свою роботу та посаду, коли їх високооплачувана діяльність буде прозорою для громадян та керівництва, коли в суспільстві запровадяться демократичні норми громадського та державного контролю.

Корупцію прийнято ділити на дві нерівні частини: фактичні етичні відхилення та правопорушення. Зазвичай існує чотири типи корупційних правопорушень: цивільні делікти, дисциплінарні правопорушення, адміністративні проступки та правопорушення, хоча поділ фактичних дисциплінарних (службових) та адміністративних правопорушень є досить умовним [4, с. 57].

У контексті соціально-економічних та політичних реформ, які зараз проводяться в нашій країні, пріоритетом антикорупційної політики держави має стати виявлення корупційних правопорушень, які можуть запобігти

корупції та спробам створення нових корупційних ризиків у державному управлінні.

Як зазначає В.М. Соловійов «багато вчених припускають, що антикорупційна політика держави – це комплекс заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією у вузькому розумінні та запобіганню корупції в широкому сенсі» [5, с. 122].

З цієї точки зору представляється логічним визначити державну антикорупційну політику як сукупність взаємопов'язаних дій системи органів державної влади щодо розробки та реалізації цілей, завдань, принципів та стратегічних напрямків у вирішенні проблем запобігання та протидії корупції.

Як наголошує Л.С. Козак метою державної антикорупційної політики є створення та організація ефективної системи виявлення корупції та усунення наслідків, а також визначення шляхів забезпечення незворотності покарання за корупційні дії [6, с. 17].

На практиці антикорупційна політика полягає у розробці та впровадженні всебічних та послідовних заходів держави та суспільства в рамках прийнятих державою основ конституційної системи з метою усунення (мінімізації) причин та умов, що породжують та підживлюють корупцію в різних сферах життя.

Антикорупційна політика повинна стати невід'ємною частиною базової стратегії розвитку держави, розгорнутої в різних напрямках та пріоритетах: державно-політичної, соціально-економічної, публічно-правової, соціально-громадянської, соціально-культурної. Відповідно, основними цілями антикорупційної політики в Україні мають бути зниження рівня корупції та забезпечення захисту прав та законних інтересів громадян, суспільства та держави від загроз, пов'язаних з корупцією, шляхом впровадження антикорупційних механізмів.

Виявлення службових злочинів через специфіку їх прояву надзвичайно складний процес. Це призводить до високого рівня їхньої латентності,

перебуваючи поза сферою юридичної відповідальності значної кількості осіб, діяльність яких є соціально небезпечною. У зв'язку з цим існує нагальна потреба у підвищенні ефективності діяльності спеціальних органів щодо виявлення конкретних фактів злочинної поведінки; проведення спеціальних оперативно-розшукових заходів з виявлення корупційних злочинів, забезпечення цих заходів відповідними матеріально-технічними, криміналістичними, науково-методичними інструментами [7, с. 100].

Сучасний стан розслідування кримінальних справ та адміністративних проваджень у справах про адміністративні правопорушення свідчить про те, що через низьку доказову базу, що надходить до судів, остаточні рішення у справах не завжди приймаються своєчасно. Така ситуація є наслідком певних недоліків чинного законодавства, і тому для вдосконалення діяльності щодо притягнення до відповідальності винних у службових злочинах необхідно запровадити оновлені методи кримінального розслідування та адміністративного судочинства у справах про корупційні правопорушення, вдосконаливши кримінально-процесуальне та адміністративно-процесуальне законодавство щодо доказів та відповідно до сучасних вимог забезпечити ефективний механізм захисту від посягань на життя, здоров'я, свободу та гідність свідків, жертв та інших учасників процесу.

Нинішніми спеціалізованими суб'єктами боротьби з корупцією в Україні є Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП), Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) та Державне бюро розслідувань (ДБР).

Розглянемо функції НАЗК щодо виявлення корупційних правопорушень.

У випадках виявлення порушення законодавства України в частині запобігання корупції НАЗК доручає керівнику відповідного органу, підприємства, установи чи організації усунути порушення законодавства, провести службове розслідування та притягнути винного до відповідальності.

Відповідно до своїх повноважень НАЗК є уповноваженим органом, який складає адміністративні протоколи за порушення антикорупційних обмежень.

У разі виявлення ознак іншого корупційного правопорушення або пов'язаного з корупцією правопорушення НАЗК затверджує мотивований висновок та надсилає його іншим спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції. Також НАЗК ініціює офіційні розслідування.

Для досягнення ключової мети, через функціональні обов'язки структурного підрозділу НАЗК – Департаменту моніторингу дотримання законодавства про конфлікт інтересів та інших обмежень щодо запобігання корупції здійснює фактичний вплив на побудову установи для забезпечення належної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, запровадження стандартів етичної поведінки, механізмів запобігання та виявлення конфлікту інтересів та контролю за дотриманням законодавчих вимог.

В Україні достатньо підстав для того, щоб комунікація між владою, державним сектором та ЗМІ була більш інтенсивною, демократичною та прозорою. Крім того, епоха економічних реформ, вибір цивілізаційного шляху розвитку держави вимагають від влади чітких, зрозумілих і оперативних дій та пояснень. Саме від чіткості, логіки та результатів державних дій, від того, як вони повідомляються та пояснюються людям, багато в чому залежить успіх влади та її сприйняття в суспільстві. Але досить часто громадськість нічого не знає про діяльність уряду, а уряд не чує громадськості [8, с. 143].

ЗМІ висвітлюють та оприлюднюють таємні механізми, методично зменшуючи тіньовий життєвий простір корупції і тим самим позбавляючи його сприятливих умов та факторів для успішного розвитку. Розкриваючи, розслідуючи та оприлюднюючи факти корупції, ЗМІ дають громадськості надію на те, що всі таємниці стають ясними і що покарання, принаймні публічністю, неминуче.

Для повної та всебічної боротьби з корупцією ЗМІ повинні отримати повну незалежність від усіх гілок влади, стати незалежною та сильною «четвертою владою».

Одним із важливих антикорупційних заходів виявлення корупції можна назвати антикорупційну експертизу нормативних актів.

На сьогоднішній день у нашій країні проблема корупції стоїть дуже гостро, і вирішити її можна лише шляхом впровадження комплексу антикорупційних заходів, які повинні послідовно впроваджуватися в кожен сферу зв'язків з громадськістю. Такий комплекс заходів повинен бути спрямований не лише на виявлення корупції, а й на запобігання умовам, які можуть сприяти її виникненню [9, с. 471].

Таким чином, зокрема, однією з умов корупції в Україні є недосконалість законодавства, яке дозволяє поспішним чиновникам використовувати свої службові повноваження та відповідні можливості для отримання неправомірної вигоди або прийняття обіцянок про таку вигоду для себе чи інших осіб, уникаючи покарання.

Для зменшення масштабу проблем, що виникають внаслідок недосконалості законодавства, розроблена антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів, яка є обов'язковою згідно із Законом України «Про запобігання корупції» (ст. 55) [2].

Антикорупційна експертиза проводиться спеціалістами Міністерства юстиції відповідно до Методології проведення антикорупційної експертизи (далі – Методологія), яку Міністерство юстиції України затвердило своїм наказом від 24 квітня 2017 р. [10], з метою визначення нормативно-правових актів у законопроектах, які можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, та розробки рекомендацій щодо їх усунення.

Відповідно до положень цієї Методології, антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів – це діяльність із виявлення в проектах нормативних актів положень, що сприяють чи можуть сприяти вчиненню

корупційних правопорушень (фактори, що спричиняють корупцію), та розробка рекомендацій щодо їх усунення [10].

Методологія також визначає перелік факторів, що спричиняють корупцію, які можуть спричинити корупцію під час імплементації, впровадження чи застосування певного правового акта, а також містить способи виявлення факторів, що спричиняють корупцію, та шляхи їх усунення з проекту нормативно-правового акта.

За результатами узагальненої практики проведення експертизи проектів нормативно-правових актів щодо наявності в них порушень антикорупційного законодавства за 2020 рік Міністерство юстиції визначало, що у кожному зьомому акті містяться відповідні порушення. Так, у 2020 році до Міністерства юстиції надійшло 1575 проектів нормативно-правових актів для правової експертизи, і в 216 з них виявили порушення антикорупційного законодавства [11].

Більшість із цих норм були знайдені в проектах актів у галузі земельного, цивільного та фінансового законодавства. Водночас у законопроектах було виявлено менше таких норм, а найбільше – у проектах підзаконних нормативно-правових актів.

Під час проведення антикорупційної експертизи у законопроектах було виявлено більшість недоліків техніко-правового характеру, що також сприяє вчиненню корупційних правопорушень.

Досить часто проекти містять такий корупційний фактор, як неправильне визначення функцій, прав, відповідальності посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування (на розсуд), що може спричинити невиправдане встановлення або надмірне розширення дискреційних повноважень, створюючи умови для конфлікту інтересів та можливості зловживання своїми повноваженнями.

Таким чином, проведення антикорупційної експертизи дозволяє виявити прогалини в законодавстві на початку проектів рішень та запобігти корупційним правопорушенням у майбутньому.

Іншим важливим заходом виявлення корупції є спеціальна перевірка, яка передбачена ст. 56 Закону України «Про запобігання корупції» [2].

Для організації підбору персоналу для працевлаштування на посади, пов'язані з виконанням державних функцій, кандидат повинен подати необхідну інформацію та документи та пройти спеціальну перевірку, яка дозволяє главі державного органу отримати вичерпну інформацію про кандидата і прийняти об'єктивне рішення про його призначення або відмовити у призначенні на посаду.

Законодавство встановлює перелік посад, що передбачають відповідальне або особливо відповідальне становище, для прийняття яких проводиться спеціальна перевірка щодо кандидатів. Зокрема, такими посадами є: посади, віднесені до першої – третьої категорій посад державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; посади суддів, прокурорів та слідчих; посади, які замінюються старшими офіцерами військових; посади керівників та їх заступників центральних органів влади, апаратів та незалежних структурних підрозділів тощо [12, с. 98].

Крім того, особи, які претендують на посади з високим корупційним ризиком, підлягають особливій перевірці. Перелік таких посад затверджується Національним агентством з питань запобігання корупції.

Однак на сьогодні такий перелік посад не визначений через відсутність кадрового забезпечення відомства.

Спеціальній перевірці підлягає інформація про особу стосовно [2]:

- притягнення її до кримінальної відповідальності, наявності судимості, її зняття, погашення;
- застосування адміністративних стягнень до кандидата за корупційні правопорушення;

- достовірності інформації, зазначеної в декларації особи, уповноваженої на виконувати функції держави або місцевого самоврядування за попередній рік;

- особи, яка має корпоративні права;

- відношення особи до військової служби;

- наявності доступу до державної таємниці, якщо такий допуск вимагається відповідно до кваліфікаційних вимог до конкретної посади

- стану здоров'я кандидата, освіти, наявності наукового ступеня кандидата, вченого звання, підвищення кваліфікації.

Як правило, організація спеціальної перевірки покладається на керівника (його заступника) державного органу, органу місцевого самоврядування або їх персонал. У цьому випадку для забезпечення організації такої перевірки керівник органу може визначити відповідальний структурний підрозділ.

Перевірка інформації про кандидата на посаду під час спеціальної перевірки проводиться [13]:

- Міністерством внутрішніх справ України та Державною судовою адміністрацією України – про наявність інформації про притягнення особи до кримінальної відповідальності, судимості, її зняття, погашення;

- Міністерством юстиції України та Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку – про існування корпоративних прав;

- Національним агентством з питань запобігання корупції – про наявність інформації про вчинення кандидатом на посаду корупційного правопорушення, а також про достовірність інформації, наданої ним у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або функцій місцевого самоврядування;

- Міністерством охорони здоров'я України та відповідним органом виконавчої влади – щодо інформації про стан здоров'я претендента на посаду (з точки зору стану на обліку в психоневрологічних або наркологічних закладах охорони здоров'я);

– Міністерством освіти і науки України та відповідним органом виконавчої влади – щодо наявності освіти в кандидата, здобуття наукового ступеня, вченого звання;

– Службою безпеки України – щодо доступу особи до державної таємниці;

– Міністерство оборони України та військові комісаріати – про ставлення людини до військового обов'язку;

– Міністерством юстиції України – про наявність інформації щодо застосування положень Закону про очищення влади до кандидата на посаду.

Слід зазначити, що законодавство визначає особливості реагування на виявлені розбіжності між заявленими та фактичними даними про особу, встановленими під час спеціальної перевірки, у таких випадках [13]:

– у разі розбіжностей у поданому заявником резюме на посаду автобіографії та/або декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, посадовій особі, що організовує спеціальну перевірку, надається можливість надати письмову пояснення протягом п'яти робочих днів про такий факт та/або виправити таку невідповідність;

– у разі встановлення відомостей про кандидата на посаду, які не відповідають встановленим законодавством вимогам до цієї посади, посадова особа, яка призначає (обирає) на цю посаду, відмовляє кандидату в призначенні (обранні) на цю посаду;

– у разі встановлення факту подання підроблених документів або неправдивої інформації кандидатом на посаду посадова особа, яка призначає (обирає) на цю посаду, повідомляє про виявлений факт правоохоронні органи протягом трьох робочих днів та відмовляє кандидату бути призначеним (обраним) на посаду.

Визначаючи неточність наданої інформації, необхідно виходити з її навмисного приховування або викривлення кандидатом на посаду. Крім того,

для встановлення наявності або відсутності правопорушень, включаючи корупцію, які можуть призвести до подання підроблених документів або неправдивої інформації, доцільно надсилати таку інформацію спеціально уповноваженим суб'єктам, які безпосередньо здійснюють заходи в межах своєї компетенції з метою виявлення, зупинення та розслідування корупційних правопорушень.

Кандидат на посаду, щодо якого за результатами спеціальної перевірки встановлені обставини, що є підставою для відмови у призначенні (обранні) на посаду, вважається таким, що не пройшов спеціальної перевірки.

У цьому випадку рішення про відмову в призначенні (обранні) на посаду за результатами спеціальної перевірки може бути оскаржене в суді в адміністративному провадженні.

Аналіз складу державних органів, що беруть участь у проведенні перевірки інформації, що перевіряється, дозволяє зробити висновок, що спеціальна перевірка – це всебічне вивчення інформації про особу, яка бажає зайняти посаду, що пов'язана з виконанням функцій держави чи місцевого самоврядування, і в той же час є ефективним механізмом запобігання корупції в органах влади, запобігаючи вступу на державну службу осіб, які можуть бути схильні до неправомірних дій та зловживання службовим становищем.

Тому проведення спеціальної перевірки важливо для виявлення порушень антикорупційного законодавства для кандидатів на державні посади та посади у органах місцевого самоврядування.

Слід також звернути увагу на виявлення конфлікту інтересів у державних органах та органах місцевого самоврядування.

Державні службовці та посадові особи органів місцевого самоврядування, відповідно до вимог статті 28 Закону України «Про запобігання корупції», зобов'язані [2]:

- 1) вжити заходів для запобігання виникненню реального, потенційного конфліктів інтересів;

2) повідомити не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про існування реального або потенційного конфлікту інтересів безпосереднього керівника, а також щодо особи, яка займає посаду у якій немає безпосереднього керівника або в колегіальних органах – Національному агентству з питань запобігання корупції або іншому органу чи колегіальному органу, визначеному законом, під час здійснення повноважень, відповідно до яких виник конфлікт інтересів;

3) не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів;

4) вжити заходів для врегулювання реального або потенційного конфлікту інтересів.

Таким чином, чинне антикорупційне законодавство передбачає алгоритм подальших дій щодо виявлення конфлікту інтересів.

Закон України «Про запобігання корупції» передбачає такі заходи зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів [2]:

1) усунення особи від виконання завдання, прийняття рішень або участь у їх прийнятті в умовах реального або потенційного конфлікту інтересів;

2) використання зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчинення певних дій чи прийняття рішень;

3) обмеження доступу людини до певної інформації;

4) перегляд обсягу службових повноважень особи;

5) переведення людини на іншу посаду;

6) звільнення особи.

Державні службовці, які мають реальний або потенційний конфлікт інтересів, можуть самотійно вживати заходів для його вирішення, позбавляючи себе відповідних приватних інтересів, надаючи підтверджуючі документи безпосередньому керівнику або керівнику органу, відповідального за звільнення/ініціювання звільнення.

Отже, корупція – це використання особами своїх службових повноважень та пов'язаних з ними можливостей з метою отримання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або, відповідно, обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у Законі, або на її прохання іншим фізичним або юридичним особам з метою переконання цієї особи у незаконному використанні посадової особи наданих їй повноважень або пов'язаних з ними можливостей.

1.2. Змістовне наповнення і термінологічне визначення інституту викривачів

Корупція в Україні є особливо актуальною темою, оскільки вона є одним із гальмівних факторів розвитку нашої держави. Її коріння сягають усіх сфер життя держави та суспільства. Відповідно, корупція не оминає руйнуванням моральних засад суспільства і становить значну загрозу національній безпеці. Сьогодні в Україні діюче антикорупційне законодавство не зменшило масштаб корупції та негативно сприймається громадськістю щодо його штучності та діяльності уповноважених осіб.

Для подолання корупції в Україні необхідно, перш за все, починати з розуму громадян, які мають можливість впливати не лише на стан корупції, а й інформувати антикорупційні органи про корупційні дії чиновників. Впровадження міжнародного досвіду в Україні стало позитивним зрушенням, оскільки інститут викривачів є необхідною складовою антикорупційного механізму. Ознайомлення українського суспільства з поняттям «викривач» відбулося в процесі реформ, спрямованих на боротьбу з корупцією в Україні.

Слово «викривач» походить від англійського слова «Whistleblower», що в перекладі з англійської буквально означає «подати сигнал свистком» [14, ст. 225]. Викривачі – це громадяни, які обґрунтовано впевнені у правдивості відомостей, які стали їм відомими про злочини, в тому числі корупційні злочини в процесі професійної діяльності, щодо соціально небезпечних дій. З огляду на це, роль, інституту викривачів в Україні є необхідною складовою антикорупційного механізму. У зв'язку з цим тема боротьби з корупцією є досить актуальною для наукового пошуку як практиків, так і дослідників.

Слово «викривач» також походить від слова «викривати». Викривати означає: 1. Виявити злочинні або негативні дії або причетність когось до цих дій. 2. Зробити відомими, засуджуючи (помилки, порушення в чомусь, чиїсь дії тощо) [15, с. 99].

В Україні від корупції потерпають майже всі органи державної влади, хоча антикорупційне законодавство в нашій країні є одним з найкращих та найпрогресивніших серед країн Євразії.

З метою вдосконалення правової та організаційної бази щодо виявлення корупційних правопорушень в Україні необхідно здійснювати поступові та ефективні заходи Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України та спеціально уповноважених суб'єктів у сфері боротьби з корупцією.

Інститут викривачів може стати одним із найважливіших запобіжних заходів для виявлення корупції в Україні. Викривач – це особа, яка добросовісно повідомляє про факти корупції чи правопорушень, пов'язаних з корупцією. Викривачем може бути будь-яка особа, якій стало відомо про факти порушення антикорупційного законодавства [16, с. 133].

Відповідно до ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції» особою, яка надає допомогу у запобіганні та протидії корупції (викривач), є особа, яка за наявності обґрунтованих переконань у надійності інформації повідомляє іншу особу про порушення вимог цього Закону [2].

Закон встановлює вимоги, заборони та обмеження, порушення яких є правопорушенням, пов'язаним з корупцією. Зокрема, це обмеження на отримання подарунків, сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, обмеження спільної роботи родичів, вимоги щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, запобігання корупції в діяльності юридичних осіб. За вчинення корупції та правопорушень, пов'язаних з корупцією, передбачена кримінальна, адміністративна або дисциплінарна відповідальність.

Кожен громадянин повинен знати, що може вплинути на виявлення корупції та допомогти антикорупційним органам у боротьбі з організованою злочинністю та негативною корупцією з боку чиновників. Спосіб виявлення корупції – надання інформації викривачами. Закон України «Про запобігання Корупція» стосується лише викривачів, які розкривають інформацію про корупцію. Водночас викриття є надійним інструментом подолання не тільки корупції в Україні, але й порушень прав людини з боку правоохоронних органів, забезпечення екологічної безпеки, відкритості уряду, свободи слова та конституційного ладу України загалом.

На думку В. І. Бенедика, викривач – «це особа, яка за наявності обґрунтованої впевненості у достовірності інформації добросовісно інформує спеціально уповноважених суб'єктів (за відсутності корисливих мотивів, мотивів ворожих відносин, помсти чи інших особистих мотивів) у сфері боротьби з корупцією щодо вчинення іншою особою корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією» [17, с. 212].

Так, В. І. Бенедик розшифровує поняття «добросовісно», як «за відсутності егоїстичних мотивів, мотивів ворожих відносин, помсти та інших особистих мотивів» [17, с. 213]. Однак добросовісність, ймовірно, означає «заснована на принципі добросовісності», що, звичайно, не виключає

відсутності егоїстичних мотивів, мотивів ворожості, помсти, інших особистих мотивів, але не охоплюються цими мотивами.

У розумінні більшості вітчизняних науковців та законодавців, «викривач» – це особа, яка повідомляє про корупцію. Це пов'язано з тим, що поняття «викривач» в українському законодавстві з'явилося в період складних соціально-правових та політичних перетворень. Законодавча новела про захист прав викривачів викликала неоднозначні огляди, і, враховуючи декларативний характер положень, він зараз сприймається як напрямок, елемент національної антикорупційної політики, який потребує реалізації [18,с. 105].

Аналізуючи законодавство, ми розуміємо, що викривач:

- 1) особа, яка добросовісно повідомляє про можливі факти корупції чи правопорушень, пов'язаних з корупцією, інші порушення Закону України «Про запобігання корупції»;
- 2) помічник як у профілактиці, так і безпосередньо в боротьбі з корупцією;
- 3) це особа, яка за наявності обґрунтованих переконань у надійності інформації повідомляє про порушення антикорупційного законодавства.

Стаття 11 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [19], прийнятого в 2011 році, передбачає захист особи, яка розголошує інформацію. Зокрема, посадові та службові особи не підлягають юридичній відповідальності, незважаючи на порушення їхніх службових обов'язків, за розголошення інформації про правопорушення або інформації, що стосується серйозної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, навколишнього середовища, якщо особа керувалася добрими намірами та мали обґрунтовані підстави підстави вважати, що інформація є достовірною, а також містить докази правопорушення або стосується значної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, навколишньому середовищу.

Законодавче регулювання захисту викривачів в Україні бере свій початок з прийняття Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» (який втратив чинність у зв'язку з прийняттям Закону України «Про запобігання корупції») від 11 червня 2009 р. У ст. 17 цього Закону зазначено, що особи, які надають допомогу у запобіганні та протидії корупції перебувають під захистом держави [20].

Важливим кроком стало прийняття 14 жовтня 2014 року Закону України «Про запобігання корупції», в якому захисту викривачів присвячений розд. VIII «Захист викривачів» [2].

Відповідно до ч. 1 ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції» особа, яка надає допомогу у запобіганні та протидії корупції (викривач), є «особою, яка за обґрунтованих переконань у надійності інформації повідомляє іншу особу про порушення цього Закону» [2].

Слід зазначити, що це визначення суттєво відрізняється від визначення у формулюванні Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», яким встановлено, що викривачем є особа, яка добросовісно (за відсутності корисливих мотивів (мотиви ворожості, помсти, інші особисті мотиви) повідомляє про порушення вимог цього закону іншою особою» (ч. 1 ст. 20) [20].

Як бачите, новий закон знімає вимогу про відсутність у викривача корисливих мотивів, мотивів ворожих відносин, помсти, особистих мотивів.

Тоді ж було прийнято Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки». Положення розд. 3 «Запобігання корупції» визначають необхідність впровадження інституту чесних викривачів корупції та захисту їх від переслідування, а також обов'язок державних службовців повідомляти про підозри в корупції [22].

Крім того, Антикорупційна стратегія передбачає низку заходів для реалізації завдань, зокрема прийняття закону про захист осіб, які

повідомляють про корупційні правопорушення (викривачів), встановлення обов'язку повідомляти та захищати викривачів, створюючи внутрішні та зовнішні канали інформації, системи захисту викривачів від переслідувань.

Отже, сьогодні викривач – це особа, яка, насамперед, дізналася про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» суб'єктом, для якого поширюється дія цього Закону; по-друге, він твердо переконаний, що інформація про порушення є достовірною; по-третє, повідомляє особисто про порушення вимог антикорупційного законодавства.

Автори науково-практичного коментаря [23] до Закону України «Про запобігання корупції» викривачем вважають особу, яка обґрунтовано переконана у достовірності інформації про порушення Закону іншою особою. Людина повинна повідомляти інформацію, яка базується не на припущеннях, а на фактах, які підтверджуються. Однак, якщо інформація виявляється недостовірною, особа повинна довести, що на момент її поширення не було підстав сумніватися в точності поширеної нею інформації, а отже, було необхідно повідомити про порушення Закону іншою особою.

Саме за цих умов особа набуває статусу та відповідних гарантій, передбачених викривачам. Ми вважаємо, що поняття «викривач» вже достатньо вкорінено у законодавстві, науковій та журналістській літературі. Важливіше вкласти в цю концепцію єдиний зміст. Для досягнення цієї мети ми розкриваємо значення поняття «викривання» через його особливості. Для того, щоб визначити поняття «викривач», ми вважаємо необхідним звернути увагу на відповідну міжнародну практику та досвід. Для цього в якості основи для визначення поняття слід враховувати зміст, викладений у ст. 33 Конвенції ООН проти корупції [24], яка прямо підкреслює добросовісність та обґрунтованість повідомлення про корупцію.

Така добросовісність, у широкому розумінні, має місце, коли розголошення було спрямоване на досягнення соціально важливої мети – зупинити або запобігти злочин, запобігти шкоді здоров'ю чи безпеці

громадян, докiллю, притягнути винних до вiдповiдальностi тощо. Добросовiсностi вiдсутня, коли мотивом розкриття є досягнення особистих цiлей.

На наш погляд, визначення поняття «викривач» буде вiдповiдати визначенню В.В. Сухоноса: «Особа є добросовiсною, коли вона дiє без умислу завдання шкоди iншiй особi, а також не допускає легковажностi (самовпевненостi) та недбалостi по вiдношенню до можливого завдання шкоди» [25, с. 33].

Суть принципу добросовiсностi базується на моральних нормах; вiрностi зобов'язанням, поваги прав iнших суб'єктiв, обов'язку порiвняння власних та чужих iнтересiв, запобiганню заповдiяння шкоди третiм особам; впевненостi у тому, що врахованi моральнi принципи поведiнки, що кожен iх враховує i у своїй поведiнцi; єдностi позитивних думок i прагнень людини з її поведiнкою; справедливостi, чесної поведiнки, розумних нормах добросовiсної поведiнки, порядностi, розумностi, загальних етичних значеннях, духу солiдарностi, соцiальних стандартах справедливостi та фактичної чесностi [26, с. 20].

Пропозицiя З. А. Загинея визнати викривачем корупцiї лише особу, яка є працівником вiдповiдного державного органу чи юридичною особою публiчного або приватного права [27, с. 125] є спiрною. Виявляється, людина, яка подала у вiдставку та оголосила про корупцiю в органiзацiї, в якiй вона працювала, не може бути викривачем i, вiдповiдно, не матиме права на державний захист.

Тим не менше, ми пiдтримуємо позицiю З. А. Загинея, яка пропонує ще одну обов'язкову особливiсть викривача, а саме «перебування на державнiй службi або перебування у трудових вiдносинах iз суб'єктом господарювання» [27, с. 126]. Наявнiсть розумних переконань у надiйностi iнформацiї є прийнятним, якщо особа має прямий доступ до документiв (наприклад, кадрових чи фiнансово-економiчних), бере участь у переговорах, готує звiти тощо, що можливо, якщо особа є найманим працівником.

Інші дослідники О. В. Ілляшенко та В. В. Зарубей також вказують на невизначеність змісту поняття «викривач». Виникає питання, чи є викривачі особами, які здійснюють конфіденційну співпрацю з органами досудового розслідування чи органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність та виконують відповідні завдання цих органів? Чи є викривачами особи змінних працівників навчальних закладів, збройних сил, осіб, які перебувають у місцях позбавлення волі (у тому числі в СІЗО)? Ці дослідники підкреслюють, що пересічні громадяни також не мають відповіді на ці питання, чи вважаються викривачами лише працівники державних установ, підприємств, організацій, інших юридичних осіб, чи всі особи можуть бути викривачами, особливо журналісти та громадські активісти [28, с. 60].

У зв'язку з цим ми з'ясуємо, чи можна до викривача, якщо він є державним службовцем, застосувати ознаку доброчесності. За тлумаченням словника староукраїнської мови XIV-XV ст. «Доброчесність» еквівалентна лексемам «чеснота» та «цнота». Інший словник української мови подає поняття «чеснота» як властивість із значенням «доброчесний», тобто висока моральна чистота, чесність [25, с. 35].

Отже, основою чесноти є чесність і мораль – це ті філософські категорії, яким надзвичайно важко дати об'єктивну правову оцінку.

Таким чином, О. О. Томкіна, досліджуючи принципи державної влади, визначила, що категорія «чеснота» належить до фундаментальних категорій етичної науки, відображає суб'єктивну форму моралі і означає результат виявлення певних стійких позитивних моральних якостей в особистості поведінки. Доброчесність державної влади може в найзагальнішому вигляді означати високу моральну характеристику її представників, діяльність яких спрямована на досягнення добра для кожної людини та суспільства в цілому [29, с. 66].

У свою чергу, С. В. Ківалов вважає, що буквальною значенням принципу доброчесності для державної служби є «моральна якість» і «чеснота». Однак

його змістове навантаження, як зазначає відомий адміністратор, набагато ширше: загалом – це патріотизм, повага, чесність, працьовитість, дисциплінованість, гідність, вдячність, милосердя, щирість, відповідальність [30, с. 10].

Так, С. В. Ківалов також спробував науково визначити поняття «доброчесність» «як спрямованість дій державного службовця виключно на захист суспільних інтересів та його відмову від приватних інтересів під час здійснення своїх службових повноважень» [30, с. 11]. Подібне тлумачення поняття доброчесності дає також О. І. Шинальський [31, с. 22].

Викривач повинен бути достатньо впевнений у точності розкритої інформації. Надійність інформації означає здатність інформації об'єктивно відображати процеси та явища, що відбуваються в навколишньому світі. Як правило, інформація, що містить точні та правдиві дані, в першу чергу вважається надійною. У той же час, для того, щоб особа могла бути захищена як викривач, принципово важливо, щоб така особа мала обґрунтоване переконання у надійності поданої інформації.

Посадова особа також повинна мати обґрунтовану впевненість у достовірності інформації. Це означає, що захист може бути забезпечений не лише у випадку поширення достовірної інформації, але в деяких випадках і у разі поширення недостовірної інформації. В останньому випадку, якщо інформація виявляється недостовірною, особа повинна довести, що на момент розповсюдження не було підстав сумніватися в точності поширеної нею інформації. Наприклад, у людини можуть бути документи, що підтверджують факти корупції, але після поширення інформації виявилось, що це були підробки. У цьому випадку особа не повинна нести відповідальність, оскільки вона обґрунтовано вірила в справжність документів. Таким чином, мова йде про докази, тобто викривач повинен підтвердити інформацію певними фактами.

Щодо останнього доцільно навести деякі положення з Рішення Конституційного Суду України у справі про конституційне подання Служби безпеки України щодо офіційного тлумачення положень ч. 3 ст. 62 Конституції України від 20 жовтня 2011 р. № 12-рп / 2011, а саме: «Лише фактичні дані, отримані відповідно до вимог кримінально-процесуального законодавства, можуть бути визнані допустимими та використані як докази у кримінальній справі. Перевірка доказів щодо їх допустимості є найважливішою гарантією забезпечення прав і свобод людини і громадянина у кримінальному провадженні та прийняття законного та справедливого рішення у справі. Аналіз положень ч. 3 ст. 62 Конституції України (обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах отриманих незаконно), дає підстави зробити висновок, що звинувачення у злочині не може бути обґрунтоване фактичними даними, отриманими незаконно, а саме: з порушенням конституційних прав і свобод людини та громадянина; з порушенням встановленого законом порядку, засобів, джерел отримання фактичних даних» [32].

Таким чином, існує прогалина в правовому регулюванні інституту викривачів з точки зору отримання та визнання доказів, якими вони підтверджують достовірність інформації.

Дійсно, надзвичайно важливо сформулювати критерії, за якими можна було б визначити обґрунтованість переконання особи в достовірності інформації про правопорушення, про яке повідомляє викривач. Критерії обґрунтованості віри особи в достовірність інформації включають, по-перше, пріоритет суспільних інтересів викривача над корисливими мотивами, по-друге – можливість отримання доказів про правопорушення, про яке повідомляється.

Ознаками повідомлення викривача З. А. Загинею, аналізуючи Закон України «Про запобігання корупції» визнає: 1) за змістом – це інформація про

порушення цього Закону іншою особою; 2) достовірність такої інформації; 3) обґрунтоване переконання викривача про це [27, с. 127].

Перша ознака вказує на те, що повідомлення може стосуватися будь-якого кримінального правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, незаконність яких передбачена Кримінальним кодексом України, Кодексом України про адміністративні правопорушення та відповідає ознакам корупції та правопорушенням, пов'язаних з корупцією.

Повідомлення про корупцію повинні стосуватися виключно поведінки іншого суб'єкта. Очевидно, це суб'єкти, на які поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції» і які визначені у ст. 3 цього Закону [2]. Інформація, що міститься у повідомленні викривача, повинна бути точною.

Достовірність інформації – це властивість фактичних даних про порушення законодавства іншою особою, що ґрунтується на внутрішньому переконанні викривача. Крім того, звіт викривача повинен містити не лише певні факти порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою, вони повинні бути аргументованими та підтвердженими. Тобто самі повідомлення не можуть бути непереконливими.

Обґрунтованість повідомлення викривача повинна відобразитися у формі його мотивації; мотивація посилює обґрунтованість повідомлення, надає йому внутрішньої та зовнішньої переконливості, полегшує розуміння повідомлення особою чи органом, якому воно надійшло. Якщо повідомлення викривача є недостовірними, вони також є необґрунтованим, і тому у разі повідомлення про порушення іншою особою антикорупційного законодавства орган або посадова особа може повідомити заявника про відмову у задоволенні його повідомлення.

Повністю погоджуючись із ознаками, визначеними вченим, ми вважаємо, що є набагато більше ознак викривання, і вони не обмежуються корупційними злочинами.

Таким чином, інститут викривачів – це суттєвий запобіжний захід, який має на меті не лише знизити рівень корупції та її поширення серед громадян, а й перетворитися на багатовекторний закон, який не обмежиться корупційною сферою.

Однак слід розуміти, що українське суспільство негативно ставить до викривачів в Україні, оскільки воно вважає викривача «стукачем» або «донощиком», тому культура викриття корупціонерів та їх незаконних дій в Україні. З метою запобігання розповсюдженню корупції як систематичного та масштабного розкрадання, здійсненого особами, що мають владу, необхідно визначити організаційно-правову базу державного захисту викривачів.

Перш за все, необхідно створити умови для виникнення нетерпимості громадян до корупції в усіх сферах життя. Відповідно, найпростішим та найефективнішим способом боротьби з цим явищем є інформування, яким не слід нехтувати. Так, робота викривачів має негативний вплив, вони працюють з різними категоріями людей, які можуть впливати на людину, враховуючи те, що належний захист їх та їхніх близьких вважається одним із елементів ефективної антикорупційної політики, яка має стати головним інструментом запобігання, виявлення та протидії корупції. Не слід забувати, що першочерговим завданням у захисті викривачів є переконання його в тому, що надана ним інформація про корупційні дії посадових осіб буде належним чином врахована та вжиті всі необхідні заходи для захисту його життя та здоров'я та його родичів, і що переваги перевершать негативні наслідки такого повідомлення [31, с. 25].

Останнім часом показники громадської активності щодо інформування антикорупційних органів є досить незначними, оскільки методичні рекомендації, що застосовуються антикорупційними органами до викривачів, повинні враховуватися для прийняття важливих рішень щодо державної політики у сфері корупції. Відповідно, кожен громадянин, котрий став свідком корупційного правопорушення, не повинен закривати очі на злочини

корупціонерів, які крадуть гроші у держави та простих людей. Важливо, щоб кожен з нас не був байдужим і пасивним, не мовчав про корупційні дії, свідком яких він був.

Отже, інститут викривачів – це важливий запобіжний захід від появи та поширення корупції в суспільстві.

В Україні діє прогресивне антикорупційне законодавство. Однак реальні зміни в галузі боротьби з корупцією розпочнуться лише після того, як громадяни зрозуміють, що вони можуть реально впливати на стан корупції, і повідомлятимуть про корупційні дії чиновників в антикорупційні органи.

Відповідно до ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції» особою, яка надає допомогу у запобіганні та протидії корупції (викривач), є особа, яка за наявності обґрунтованих переконань у надійності інформації повідомляє іншу особу про порушення цього Закону [2].

Узагальнюючи погляди науковців та практиків, ми пропонуємо: розглядати викривача як особу, яка на основі принципу добросовісності добровільно звітує (в межах відповідної організації чи правоохоронних органів) або публічно розкриває достовірну інформацію про правопорушення, загрозу або заподіяння шкоди суспільним інтересам; викривач у сфері корупції – це особа, яка на основі принципу добросовісності, за наявності обґрунтованих переконань у достовірності інформації, добровільно повідомляє про можливі факти корупції чи правопорушень, пов'язаних з корупцією та про інші порушення Закону України «Про запобігання корупції».

РОЗДІЛ 2

Правове регулювання повідомлення про корупцію та способів їх подання

2.1. Способи та шляхи повідомлення викривачем про корупційні правопорушення

Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро України, інші спеціально уповноважені суб'єкти у сфері боротьби з корупцією, державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, юридичні особи публічного права та юридичні особи, зазначені у статті 62 Закон України «Про запобігання корупції» [2] повинні створити безпечні анонімні канали зв'язку (онлайн-канали зв'язку, анонімні «гарячі лінії», електронні скриньки тощо), за допомогою яких викривач може зробити повідомлення про корупцію та гарантовано залишитися анонімним. Вимоги щодо захисту таких каналів зв'язку визначаються Національним агентством з питань запобігання корупції (частина четверта статті 53 Закону України «Про запобігання корупції» [2]).

Спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері боротьби з корупцією є прокуратура, Національна поліція, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції (абзац чотирнадцятий частини першої статті 1 Закону України «Про запобігання корупції» [2]).

Юридичними особами, зазначеними у частині другій статті 62 Закону України «Про запобігання корупції» [2], є:

- 1) державні, комунальні підприємства, господарські товариства (в яких державна чи комунальна частка перевищує 50 відсотків), де середня

кількість працівників за звітний (фінансовий) рік перевищує п'ятдесят осіб, а сума валового доходу від реалізації продукції (роботи, послуг) за цей період перевищує сімдесят мільйонів гривень;

2) юридичні особи, які є учасниками процедури закупівлі відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі», якщо вартість придбання товарів, послуг, робіт дорівнює або перевищує 20 мільйонів гривень.

Так, існує три типи каналів для повідомлення про можливу корупцію чи пов'язані з корупцією правопорушення: внутрішні, зовнішні та регулярні.

Внутрішні канали повідомлення про можливі факти корупції чи правопорушення, пов'язані з корупцією, інші порушення відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» є методами безпечного та анонімного передавання інформації, повідомленої викривачем, керівнику або уповноваженому підрозділу (особі) органу або юридичної особи, де викривач працює, проходить службу чи навчання.

Зовнішні канали для повідомлення про можливі факти корупції або правопорушень, пов'язаних з корупцією, інші порушення Закону України «Про запобігання корупції» – способи передачі інформації викривачами через фізичних або юридичних осіб, у тому числі через засоби масової інформації, журналістів, громадські об'єднання, профспілки тощо.

Регулярні канали повідомлення про можливі факти корупції або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» – способи захищеного та анонімного розголошення інформації викривачем до Національного агентства з питань запобігання корупції, іншого органу, відповідального за розгляд та прийняття рішень з питань, з яких розкривається відповідна інформація.

Регулярні канали повинні створюватися спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері боротьби з корупцією, органами досудового розслідування, органами, відповідальними за контроль за дотриманням законів у відповідних сферах, іншими державними органами, установами та організаціями. Ця

відмінність важлива для подальшого виникнення відповідних процесуальних прав та обов'язків особи.

Таким чином, розглядаючи типи викривачів за критерієм каналів сповіщення, слід зазначити, що лише викривач, який користувався регулярним каналом сповіщення про можливу корупцію чи пов'язані з корупцією правопорушення, тобто лише викривач, який звернувся до спеціально уповноваженого орган досудового розслідування може мати статус викривача як учасника кримінального провадження, у значенні п. 25 ч. 1 ст. 3 Кримінально-процесуального кодексу України [33].

У зовнішньому та внутрішньому каналах повідомлення про можливі факти корупції чи пов'язаних з корупцією правопорушень є й інші особи – заявники, які в цьому випадку виконують функцію повідомлення спеціально уповноваженого органу досудового розслідування про встановлені, виявлені чи отримані від інших осіб та інших джерел повідомлення про корупцію.

Важливо знати, що відповідно до частини п'ятої статті 53 Закону України «Про запобігання корупції» [2] повідомлення про можливі факти корупції або правопорушень, пов'язаних з корупцією, інші порушення цього Закону можуть бути подані працівником без вказівки авторства (анонімно).

Вимоги до анонімного повідомлення про можливі факти корупції чи правопорушень, пов'язаних з корупцією, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» та порядок їх розгляду визначаються цим Законом.

Анонімне повідомлення про можливі факти корупції або правопорушення, пов'язані з корупцією, інші порушення Закону України «Про запобігання корупції» підлягає розгляду, якщо інформація, що міститься в такому повідомленні, стосується конкретної особи, містить фактичні дані, які можна перевірити.

Анонімне повідомлення про можливі факти корупції чи правопорушень, пов'язаних з корупцією, інших порушень Закону України «Про запобігання

корупції» підлягає перевірці протягом 15 днів з дня його отримання [2]. Якщо перевірити інформацію, що міститься у повідомленні, неможливо протягом зазначеного строку, керівник відповідного органу або його заступник продовжує строк розгляду повідомлення до 30 днів з дати його отримання.

Як зазначає Блажівський Є. М., у разі підтвердження інформації, що міститься у повідомленні, про можливі факти корупції чи правопорушень, пов'язаних з корупцією, інших порушень цього Закону, керівник відповідного органу вживає заходів щодо припинення порушення, усунення його наслідків та притягнення винних до дисциплінарної відповідальності, а у разі виявлення факту кримінального чи адміністративного правопорушення також інформує спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері боротьби з корупцією [34, с. 25].

Порядок розгляду повідомлення про можливу корупцію та пов'язану з корупцією діяльність визначається частиною п'ятою статті 53 та статтею 53-2 Закону України «Про запобігання корупції» [2].

Уповноважені органи з питань запобігання та виявлення корупції повинні забезпечити [35, с. 12]:

- реєстрацію повідомлення у журналі реєстрації звітів про можливі факти корупції чи правопорушень, пов'язаних з корупцією, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції»;
- первинний розгляд повідомлення, під час якого встановити, чи відповідає повідомлення вимогам, встановленим абзацом третім частини п'ятої статті 53 або частиною другою статті 53-2 Закону України «Про запобігання корупції»;
- перевірку анонімного повідомлення протягом 15 днів з дати їх отримання. Якщо неможливо перевірити інформацію, що міститься у повідомленні;
- попередню перевірку повідомлення із зазначенням авторства протягом 10 робочих днів з дати їх отримання;

- проведення внутрішньої (офіційної) перевірки або розслідування інформації у разі підтвердження фактів, зазначених у повідомленні, або необхідності додаткового уточнення їх справжності;

- внесення керівнику пропозицій щодо передачі матеріалів до органів досудового розслідування у разі виявлення ознак кримінального правопорушення або до інших органів, уповноважених реагувати на виявлені порушення (Генеральна прокуратура, Національна поліція України, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції) ст. 38, 216 Кримінально - процесуального кодексу України [33] та (або) статті 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення [36];

- внесення керівнику пропозицій про закриття провадження у разі непідтвердження фактів, викладених у повідомленні;

- внесення керівнику пропозицій щодо притягнення до відповідальності винних у порушенні закону, інформацію про яку повідомлялось, а також усунення виявлених порушень, причин та умов правопорушення, наслідків, спричинених ними, та вжиття заходів щодо відновлення права та законних інтересів осіб та відшкодування шкоди, заподіяної фізичним та юридичним особам внаслідок порушень.

Держава заохочує викривачів та допомагає їм усно та письмово повідомляти про можливі факти корупції чи правопорушень, пов'язаних з корупцією, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції», зокрема, за допомогою спеціальних телефонних ліній, офіційних вебсайтів, електронних засобів спілкування, ЗМІ, журналістів, громадських об'єднань, профспілок.

Спеціально уповноважені суб'єкти у сфері боротьби з корупцією, державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, юридичні особи публічного права та юридичні особи, зазначені у частині другій статті 62 Закону України «Про запобігання

корупції» [2] забезпечують умови для повідомлення викривачів про можливі факти корупції або правопорушень, пов'язаних з корупцією, інших порушень цього Закону шляхом:

1) запровадження механізмів заохочення та формування культури повідомлення про можливі факти корупції чи правопорушень, пов'язаних з корупцією, інших порушень цього Закону;

2) надання працівникам та особам, які проходять у них службу або навчаються чи виконують певні роботи, методичну допомогу та консультації щодо повідомлення про можливі факти корупції чи правопорушень, пов'язаних з корупцією, інших порушень цього Закону;

3) визначення внутрішніх процедур та механізмів отримання та розгляду повідомлення про можливі факти корупції чи правопорушень, пов'язаних з корупцією, інших порушень цього Закону, перевірки та належного реагування на такі повідомлення;

4) обов'язкового створення та функціонування внутрішніх та регулярних каналів повідомлення про можливі факти корупції чи правопорушень, пов'язаних з корупцією, інших порушень цього Закону.

Викривач самостійно визначає, якими каналами повідомляти про можливі факти корупції чи правопорушень, пов'язаних з корупцією, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» [2].

Повідомлення про корупцію повинно містити фактичні дані, що підтверджують можливе вчинення корупції чи пов'язаного з корупцією правопорушення, іншого порушення Закону України «Про запобігання корупції» [2], які можна перевірити.

Повідомлення про вчинення корупції або пов'язаного з корупцією правопорушення, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» [2] за допомогою регулярних або внутрішніх каналів передачі такої інформації підлягає попередній перевірці протягом десяти робочих днів. За

результатами попередньої перевірки посадова особа, відповідальна за її проведення, приймає одне з таких рішень [37, с. 123]:

- призначити внутрішню (офіційну) перевірку чи розслідування інформації у разі підтвердження фактів, викладених у повідомленні, або необхідності додаткового уточнення їх справжності;
- передавати матеріали до органу досудового розслідування у разі встановлення ознак кримінального правопорушення або до інших органів, уповноважених реагувати на виявлені правопорушення у порядку, встановленому Кримінально-процесуальним кодексом України;
- закрити провадження у разі непідтвердження фактів, зазначених у повідомленні.

Викривач отримує детальну письмову інформацію про результати попередньої перевірки після повідомлення про можливі факти корупції або правопорушень, пов'язаних з корупцією, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» [2] протягом трьох днів після завершення перевірки.

Якщо отримана інформація про можливі факти корупції чи правопорушень, пов'язаних з корупцією, інші порушення Закону України «Про запобігання корупції» [2] не належить до компетенції органу або юридичної особи, викривач повідомляється протягом трьох днів без попередньої перевірки з поясненням компетенції органів або юридичних осіб, уповноважених проводити перевірку чи розслідування відповідної інформації.

Якщо отримана інформація стосується дій чи бездіяльності керівника відповідного органу або юридичної особи (яка) отримала інформацію, така інформація надсилається до Національного агентства з питань запобігання корупції протягом трьох днів без попередньої перевірки, яке визначає порядок для подальшого розгляду такої інформації.

Внутрішня (службова) перевірка чи розслідування за повідомленням про можливі факти корупції чи правопорушень, пов'язаних з корупцією, інших

порушень Закону України «Про запобігання корупції» проводиться протягом 30 днів з дня закінчення попередньої перевірки [2]. Якщо перевірити інформацію, про яку повідомляється, не вдається протягом зазначеного періоду, керівник відповідного органу чи юридичної особи або його заступник продовжує термін перевірки або дослідження інформації до 45 днів та повідомляє викривача про це.

Проведення внутрішньої (службової) перевірки або розслідування не може бути доручено особі, якій або родичам якої стосується повідомлена інформація.

За результатами внутрішньої (службової) перевірки посадова особа, відповідальна за її проведення, приймає одне з таких рішень:

- передавати матеріали до органу досудового розслідування у разі встановлення ознак кримінального правопорушення або до інших органів, уповноважених реагувати на виявлені правопорушення;

- в межах компетенції притягувати до відповідальності осіб, винних у порушенні закону, усунути виявлені порушення, причини та умови правопорушення, наслідки, спричинені ними, а також вживати заходів для відновлення прав та законності інтересів осіб та відшкодування шкоди, заподіяної фізичним та юридичним особам внаслідок порушень.

Матеріали попередніх та внутрішніх (службових) перевірок або розслідувань повідомленої інформації про вчинення корупції чи правопорушень, пов'язаних з корупцією, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» зберігаються у відповідного органу або юридичної особи протягом трьох років з дата отримання такої інформації.

Інформація про кримінальне правопорушення, отримана органами досудового розслідування, розглядається у порядку, встановленому Кримінально-процесуальним кодексом України.

Буроменський М. В. вказує, що для повідомлення інформації з обмеженим доступом (за винятком інформації, що містить державну

таємницю, порядок повідомлення якої визначений законом), викривач може використовувати зовнішні канали інформації, якщо [38, с. 33-34]:

1) передача інформації за внутрішніми та регулярними каналами не дала ефективних результатів у період, встановлений для її перевірки або розслідування (відмова перевірити або дослідити повідомлену інформацію; виявлені порушення не призвели до переслідування або порушення провадження, відновлення порушених прав та свободи людей, відшкодування збитків, відсутність заходів, спрямованих на припинення повідомлення про вчинені дії чи бездіяльність, відсутність заходів щодо запобігання збиткам чи погрозам тощо);

2) внутрішні канали не будуть ефективними, оскільки розкрита інформація про шкоду чи загрозу суспільним інтересам належить до інформації, яка згідно із Законом України «Про інформацію» вважається предметом суспільних інтересів, і право громадськості знати таку інформацію перевищує потенційну шкоду;

3) викривач, його родичі були звільнені з посади, піддані дисциплінарному стягненню, вжиті проти них інші негативні заходи впливу або заходи дискримінації у зв'язку з повідомленням про можливі факти корупції або правопорушень, пов'язаних з корупцією, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції»;

4) відсутні внутрішні чи регулярні канали повідомлення про можливі факти корупції чи правопорушень, пов'язаних з корупцією, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції», через які можна передавати відповідну інформацію;

5) існує реальна загроза знищенню документів або доказів, що стосуються поширеної інформації.

Крім того, заслуговує на увагу роз'яснення НАЗК як спеціально уповноваженого органу від 31.07.2020 р. про те, що не кожен заявник може бути викривачем [39].

Так, згідно з цими поясненнями, будь-хто може повідомити про корупцію, якщо він переконаний у надійності своєї інформації. Але не завжди викривач повідомляє про корупцію.

Викривач – це особа, яка надає достовірну інформацію про корупційне правопорушення, якщо ця інформація стала йому відомою під час його трудової, професійної, господарської, громадської діяльності.

Різниця між викривачем та заявником полягає в наступному [40]:

1. Закон України «Про запобігання корупції» має вимоги до джерел, звідки викривач повідомив інформацію про корупцію. Джерелом інформації може бути:

- трудова та професійна діяльність – тобто коли корупційні злочини дізнаються під час роботи;
- господарська діяльність;
- соціальна діяльність;
- дослідницька діяльність;
- обслуговування або навчання;
- участь у процедурах, передбачених законодавством, які є обов'язковими для початку такої діяльності, обслуговування чи навчання.

2. Викривач має фактичні дані про обставини правопорушення: місце правопорушення, час його вчинення, особу, яка вчинила корупцію. Ця інформація може бути перевірена та підтверджує можливу корупцію. Викривач також може надати документи, що підтверджують злочин.

3. Викривач повідомляє про корупцію, використовуючи передбачені законодавством методи. Ці методи закріплені в Законі «Про запобігання корупції».

Отже, якщо особа, яка повідомляє про корупційне порушення, виконала три умови, її вважають викривачем. Якщо хоча б один з пунктів не врахований при повідомленні про корупцію – особа є заявником.

Водночас, існують три типи каналів для повідомлення про можливу корупцію чи пов'язані з корупцією правопорушення: внутрішні, зовнішні та регулярні.

Внутрішні канали повідомлення про можливі факти корупції чи правопорушення, пов'язані з корупцією, інші порушення відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» є методами безпечного та анонімного передавання інформації, повідомленої викривачем, керівнику або уповноваженому підрозділу (особі) органу або юридичної особи, де викривач працює, проходить службу чи навчання.

Зовнішні канали для повідомлення про можливі факти корупції або правопорушень, пов'язаних з корупцією, інші порушення Закону України «Про запобігання корупції» – способи передачі інформації викривачами через фізичних або юридичних осіб, у тому числі через засоби масової інформації, журналістів, громадські об'єднання, профспілки тощо.

Регулярні канали повідомлення про можливі факти корупції або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» – способи захищеного та анонімного розголошення інформації викривачем до Національного агентства з питань запобігання корупції, іншого органу, відповідального за розгляд та прийняття рішень з питань, з яких розкривається відповідна інформація.

2.2. Правовий статус осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції

В останні роки в Україні дедалі частіше констатується факт значного поширення корупції та її негативного впливу на всі сфери життя держави та суспільства. Негативні наслідки корупції для українського суспільства досить значні. Вона порушує такі важливі конституційні принципи консолідації, як принцип справедливості, перешкоджає формуванню середнього класу як основи внутрішньополітичної стабільності в державі та інструменту контролю за виконавчою владою, тобто не лише гальмує поступовий розвиток суспільства, але також ставить під сумнів його перспективи [42, с. 55].

Попередження та протидія цьому явищу на різних рівнях – це складний, тривалий, але необхідний процес, який не може бути ефективним без участі кожної людини в суспільстві, без формування у свідомості людей категорично негативного ставлення до корупції. Тому новий інститут викривачів, який надає допомогу у запобіганні та боротьбі з корупцією як захисту від появи та поширенню корупції у суспільстві, набуває особливого значення для внутрішнього законодавства.

На сьогодні захист тих, хто надає допомогу у запобіганні та протидії корупції, є одним із провідних елементів антикорупційної політики і успішно впроваджується у багатьох країнах. Важливість цього інституту у боротьбі з корупцією підтверджується також міжнародним правом. Перш за все, така норма вперше була закріплена на універсальному рівні в Конвенції ООН проти корупції як основний та головний міжнародно-правовий акт у галузі боротьби з корупцією, а саме стаття 33 передбачає, що кожна держава-учасниця гарантує відповідні заходи для забезпечення захисту будь-якої особи, яка добросовісно та на розумних підставах інформує компетентні

органи про будь-які факти, що стосуються правопорушень, визначених цією Конвенцією, від будь-якого несправедливого поводження [24].

Захист викривачів є важливою складовою боротьби з корупцією як негативним соціальним явищем. Ризик корупції значно зростає в умовах, коли ті, хто повідомляє про порушення корупції, не отримують підтримки та захисту від суспільства та держави. У Законі України «Про запобігання корупції» [2] передбачений окремий розділ, який спрямований на забезпечення прозорості, відкритості та підзвітності суб'єктів владних повноважень, своєчасне виявлення та запобігання корупції та правопорушенням, пов'язаних з корупцією, забезпечення поваги до прав та ефективного захисту викривачів, сприяння свободі засобів масової інформації та захисту свободи слова.

У розвинених країнах людей, які викривають соціально важливу інформацію, називають викривачами. Відповідно до ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції», викривач – це особа, яка за обґрунтованих переконань у надійності інформації повідомляє про порушення вимог цього Закону іншій особі [2].

Це визначення потребує деяких роз'яснень: По-перше, викривач повинен бути фізичною особою. Він повинен мати повну дієздатність та правоздатність. По-друге, викривач повинен бути обґрунтовано впевнений у тому, що інформація, яку він повідомляє, є точною. Під надійністю інформації слід розуміти її здатність об'єктивно відображати процеси та явища, що відбуваються в навколишньому світі. Як правило, інформація, що містить точні та достовірні дані, в першу чергу вважається надійною. У той же час, для того, щоб особа могла бути захищена як викривач, принципово важливо, щоб викривач мав обґрунтоване переконання, що інформація, яку він надає, є точною. У цьому випадку, навіть якщо інформація про порушення антикорупційного законодавства не підтверджена, але викривач був

переконаний у її справжності, він підлягає захисту від існуючого або можливого негативного впливу на нього у зв'язку з таким повідомленням.

Положення про необхідність захисту викривачів міститься також у статті 22 Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією, згідно з якою кожна сторона вживає необхідних заходів для забезпечення ефективного та належного захисту осіб, які повідомляють про корупцію або правопорушення, пов'язані з корупцією чи іншим чином співпрацює з органами слідства та прокуратури, а також свідками, які дають свідчення про ці злочини. Така вимога передбачена у статті 9 Цивільної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією, згідно з якою кожна сторона передбачає у своєму внутрішньому законодавстві належний захист від будь-якої невинуватої санкції щодо працівників, які мають обґрунтовані підстави підозрювати корупцію та які повідомляють про підозри відповідальним особам або компетентним органам. Розробка та впровадження спеціального закону про викривачів корупції впливає з міжнародних зобов'язань України за Стамбульським планом дій. Відповідно до Рекомендацій 3.2 другого раунду моніторингу Мережі ОЕСР по боротьбі з корупцією у Східній Європі та Центральній Азії рекомендується вимагати від державних службовців повідомляти про підозру у корупції, а також вводити санкції за ненадання звіту, створити систему захисту викривачів від переслідувань, поширювати інформацію про ці системи та проводити відповідне навчання [43, с. 67].

Некомерційна міжнародна організація *Blueprint for Free Speech*, [43, с. 67] яка вивчає свободу слова та інформації, прозорість державних установ та боротьбу з корупцією за рахунок посиленої участі громадян, розробила 23 принципи, які повинні бути включені в будь-який закон про захист викривачів. Принципи засновані на вивченні практичного досвіду з усіх регіонів світу та аналітичному підході до з'ясування фактів та передбачають поліпшення результатів роботи щодо захисту прав викривачів для кінцевої мети – інформування громадян про реальний стан справ.

В Україні початок державного захисту викривачів пов'язаний із прийняттям Закону України «Про доступ до публічної інформації», який у ст. 11 передбачає захист особи, яка розголошує інформацію. Норма статті спрямована на захист добросовісних посадових осіб, які розголошують соціально важливу інформацію, але водночас порушують свій обов'язок лояльності до роботодавця та зобов'язання зберігати в таємниці довірену їм інформацію. Як правило, порушення цього обов'язку призведе до дисциплінарної, адміністративної або кримінальної відповідальності. Однак, якщо посадова особа діяла добросовісно в інтересах суспільства, вона повинна бути захищена від відповідальності та покарання.

Наступним кроком стало прийняття Зasad державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія), що визначило необхідність впровадження інституту добросовісних викривачів та захисту їх від переслідувань, а також зобов'язання державних службовців повідомляти про корупцію.

Як вже зазначалося, відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» [2], особа може бути визнана викривачем лише за умови, що вона обґрунтовано переконана в надійності інформації, що міститься в повідомленні. Крім того, інформація повинна мати зміст про порушення вимог Закону іншою особою.

Таким чином, Закон визнає наступними ознаками повідомлення викривача:

- 1) за змістом – це інформація про порушення вимог Закону іншою особою;
- 2) достовірність такої інформації;
- 3) обґрунтоване переконання викривача про це.

Отже, незважаючи на те, що в Законі України «Про запобігання корупції» є окремий розділ, присвячений державному захисту викривачів, необхідно констатувати відсутність відповідних механізмів реалізації

відповідних законодавчих положень на практиці. Це пояснюється як недосконалістю цього Закону, так і відсутністю детальної регламентації процедури подання, перевірки та прийняття рішення за фактом, що міститься у звіті викривача, а також неправильною теоретичною розробкою відповідних питань.

Так, положення ч. 4 ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції» [2]. необхідно виділити в окрему статтю. Вона повинна передбачати можливість внутрішнього розгляду повідомлення про порушення вимог цього Закону уповноваженою особою, відповідальною за реалізацію антикорупційної програми.

Однак, проаналізувавши ст. 53 Закону [2], очевидно, що законодавець не дозволив викривачам звертатися до спеціально уповноважених органів у сфері боротьби з корупцією. Так, частина 7 цієї статті передбачає, що: посадові та службові особи державних органів, органів влади АРК, посадові особи органів місцевого самоврядування, юридичні особи публічного права, їх структурні підрозділи у разі виявлення корупції чи правопорушень, пов'язаних з корупцією, або отримання інформації про вчинення такого правопорушення працівниками відповідних державних органів, органів влади АРК, органів місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права, їх структурних підрозділів зобов'язані в межах своїх повноважень вжити заходів для припинення такого правопорушення та негайно повідомити про це письмово спеціально уповноважений орган у галузі боротьби з корупцією. І ні слова про те, що це може зробити сам викривач [44].

На наш погляд, у ст. 53 цього Закону [2] слід передбачити, що викривач має право повідомляти про порушення вимог цього Закону спеціально уповноваженому суб'єкту у сфері боротьби з корупцією, а також повідомляти Уповноваженого чи іншу посадову чи службову особу державного органу/ юридичної особи публічного права, про скоєння корупційного правопорушення або пов'язаного з корупцією злочину.

На загальній основі викривач стосується осіб, які надають допомогу у запобіганні та протидії корупції. За видовою ознакою викривач – це особа, яка за обґрунтованих переконань у надійності інформації повідомляє іншу особу про порушення вимог цього Закону.

Таким чином, законодавець визначив відмінною ознакою викривача те, що останній повідомив компетентні органи про відомі ознаки порушення антикорупційного законодавства. Однак така важлива особливість викривачів, як можливість давати свідчення чи іншим чином сприяти розкриттю та розслідуванню корупційних правопорушень, випала з поля зору законодавця.

Повідомлення про корупційне правопорушення не завершує процес його викриття, а лише починає його. У зв'язку з цим надзвичайно важливо сформувати відповідну доказову базу, яка може ґрунтуватися на показаннях свідків, наданні підтверджуючих документів або речових доказів. Особа, яка надає допомогу компетентним органам у формі надання доказів, документів чи речових доказів, очевидно за родовою ознакою, належить до викривачів корупції.

Однак законодавство не класифікує цих осіб як викривачів, що може мати суттєві негативні наслідки для останніх. Виходячи з буквального тлумачення статті 53 Закону України «Про запобігання корупції» [2], засоби державного захисту викривачів (забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному провадженні, гарантії захисту від свавільного звільнення або інших негативних наслідків) застосовуються лише до осіб, які є заявниками корупційних правопорушень.

Отже, особи, які надають допомогу у запобіганні та протидії корупції, але не належать до категорії заявника про корупційне правопорушення, позбавлені державних гарантій захисту викривачів. Очевидно, цю ситуацію потрібно виправити. Вищезазначені гарантії повинні надаватися не лише особам, які заявляють про корупційне правопорушення, а й будь-яким особам, які сприяють розкриттю корупційного правопорушення шляхом надання

доказів, документів, речових доказів або будь-яким іншим способом [45, с. 101].

У цьому контексті слід зазначити, що Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи від 30 квітня 2014 р. встановлюють принципи, які держави-члени повинні враховувати при розробці своїх національних законів та положень або внесенні змін, які можуть бути необхідними та доречними в контексті їх правових систем [46, с. 22].

Рекомендації визначають інформатора як «будь-яку особу, яка повідомляє або розголошує інформацію про загрозу чи шкоду суспільним інтересам у контексті своєї роботи в державному або приватному секторі». На нашу думку, поняття «викривач» у чинному законодавстві України потребує розширення з урахуванням рекомендацій Ради Європи.

Закон України «Про запобігання корупції» регулює процедуру внутрішнього та зовнішнього розгляду лише анонімного повідомлення про порушення вимог цього Закону (ч. 5 ст. 53 Закону) [2]. Однак Закон не передбачає строків розгляду неанонімного повідомлення. Тому недосконалість Закону має бути усунена, зокрема, він повинен передбачати строки розгляду всіх повідомлень про порушення його вимог, а не лише анонімних.

Права викривача виникають з моменту повідомлення інформації про можливі факти корупції чи правопорушень, пов'язаних з корупцією, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» (ст. 53-3). Викривач має право [2]:

- бути поінформованими про свої права та обов'язки, передбачені Законом України «Про запобігання корупції»;
- подати докази на підтвердження своєї заяви;
- отримати від уповноваженого органу, якому він подав повідомлення, підтвердження про його прийняття та реєстрацію;
- давати пояснення, свідчення або відмовлятися давати їх;

- на безоплатну правову допомогу у зв'язку із захистом прав викривачів;
- конфіденційність;
- повідомляти про можливі факти корупції чи правопорушень, пов'язаних з корупцією, про інші порушення Закону України «Про запобігання корупції», не надаючи інформації про себе (анонімно);
- у разі загрози життю та здоров'ю забезпечити безпеку для себе та своїх близьких, майна та житла або відмовитись від таких заходів;
- відшкодувати витрати, пов'язані із захистом прав викривачів, витрати адвоката у зв'язку із захистом прав особи як викривача, витрати на судовий збір;
- на винагороду у випадках, визначених законодавством;
- отримати психологічну допомогу;
- звільнення від юридичної відповідальності у випадках, визначених законом;
- отримувати інформацію про стан та результати експертизи, перевірки та/ або розслідування за фактом повідомлення ним про інформацію.

Важливо знати, що права та гарантії захисту викривачів поширюються на родичів викривача.

Відповідно до примітки статті 53 Закону України «Про запобігання корупції» [2] близькими особами, які повідомляють про порушення, є особи, зазначені в абзаці четвертому частини першої статті 1 цього Закону.

Захист трудових прав викривачів (стаття 53-4 Закону України «Про запобігання корупції») [2]. Викривачу, його родичам не може бути відмовлено у працевлаштуванні, не може бути звільнено або примушено до звільнення, притягнуто до дисциплінарного покарання іншим негативним заходам (переведення, зміна умов праці, відмова у призначенні на вищу посаду, зменшення заробітної плати тощо) або загрози таких заходів впливу у зв'язку з

повідомленням про можливі факти корупції або правопорушень, пов'язаних з корупцією, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції».

Важливо знати, що негативні заходи також включають формально законні рішення та дії керівника або роботодавця, які є вибірковими, зокрема, не стосуються інших працівників у подібних ситуаціях та/або раніше не застосовувались до працівника в подібних ситуаціях.

У разі відсторонення працівника, який повідомив про порушення антикорупційного законодавства, від виконання трудових обов'язків не з його вини, то йому виплачується середня заробітна плата за останній рік, на час такого відсторонення.

Викривачу та його родичам не може бути відмовлено у укладенні або продовженні угоди, трудового договору (контракту), надання адміністративних та інших послуг у зв'язку з повідомленням про можливі факти корупції чи правопорушень, пов'язаних з корупцією, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції». Забороняється створювати перешкоди викривачам, його родичам при подальшому здійсненні ними трудової, професійної, економічної, соціальної, наукової чи іншої діяльності, службі чи навчанні, а також вживати будь-яких дискримінаційних заходів у зв'язку з повідомленням про можливу корупцію або правопорушення, пов'язані з корупцією, інші порушення Закону України «Про запобігання корупції» [49, с. 48].

Викривачу, його родичам, права яких порушено всупереч положенням частин першої-третьої статті 53-4 Закону України «Про запобігання корупції», гарантується відновлення порушених прав.

Викривач, його родичі, якщо були звільнені у зв'язку з повідомленням про можливі факти корупції або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції», підлягають негайному поновленню на попередній роботі (посаді), а також їм виплачується середня заробітна плата за період вимушеного прогулу, але не більше ніж за

один рік. Якщо заява про поновлення викривача, його близької особи на роботі (посаді) розглядається більше одного року з власної вини, їм виплачується середня заробітна плата за весь період вимушеного прогулу.

Викривач, його родичі, переведені на іншу постійну низькооплачувану роботу (посаду) у зв'язку з повідомленням про можливі факти корупції або правопорушень, пов'язаних з корупцією, про інші порушення Закону України «Про запобігання корупції», підлягають негайному поновленню на попередній посаді, а також їм виплачують різницю в заробітках за виконання нижчеоплачуваної роботи, але не більше одного року. Якщо заява про поновлення викривача, його близької особи на роботі розглядається більше одного року з власної вини, їм виплачується середня заробітна плата за весь період вимушеного прогулу [50, с. 132].

Якщо є підстави для поновлення на роботі працівника, звільненого у зв'язку з поданим ним повідомленням, його близькою особою про можливі факти корупції чи правопорушень, пов'язаних з корупцією, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції», при відмові особи від такого поновлення їй виплачується грошова компенсація в розмірі середнього заробітку за півроку, а у разі неможливості поновлення – у розмірі середнього заробітку за два роки.

Право викривача на конфіденційність та анонімність (ст. 53-5 Закону України «Про запобігання корупції») [2].

Забороняється розголошувати інформацію про особу викривача, його родичів чи інші дані, які можуть ідентифікувати особу викривача, його родичів, третім особам, які не беруть участі в перегляді, перевірці та/або розслідуванні повідомлених ним фактів, а також особам, дій або бездіяльності яких стосуються повідомлені ним факти, крім випадків, установлених законом.

Якщо закон дозволяє без згоди викривача ухвалити рішення розкрити інформацію про викривача або інформацію, яка може ідентифікувати

викривача, викривач повинен бути повідомлений не пізніше ніж за 18 робочих днів до розкриття відповідної інформації, повідомивши його про відповідне рішення. У повідомленні про розкриття інформації про особу, яка повідомила про порушення, повинно бути зазначено коло осіб, яким буде розкрита інформація, а також підстави для такого розголошення [51].

За незаконне розголошення інформації про викривача існує відповідальність, передбачена законом.

Право викривача на отримання інформації (ст. 53-6 Закону України «Про запобігання корупції») [2]. Викривач має право отримувати інформацію про стан та результати розгляду, перевірки та/або розслідування у зв'язку з повідомленням про можливі факти корупції або правопорушень, пов'язаних з корупцією, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції».

Важливо знати, що вищезазначена інформація надається особі, яка повідомила про порушення, органом, юридичною особою, посадовою особою чи службовою особою, відповідальною за перегляд, перевірку та/або розслідування у зв'язку з повідомленням викривача про можливі факти корупції чи інші порушення Закону України «Про запобігання корупції», не пізніше п'яти днів після отримання заяви, а також остаточні результати розгляду, перевірки та/або розслідування.

Винагорода викривачам (стаття 53-7 Закону України «Про запобігання корупції») [2]. Викривач, який повідомив про корупційний злочин, грошова сума якого або шкода, заподіяна державі, в п'ять тисяч разів перевищує прожитковий мінімум для працездатних осіб, встановлений законом на момент вчинення злочину.

Розмір винагороди становить 10 відсотків грошової суми предмета корупційного злочину або суми збитків, заподіяних державі злочином після вироку суду. Розмір винагороди не може перевищувати трьох тисяч мінімальних зарплат, встановлених на момент вчинення злочину. Важливо знати, що у випадках, коли декілька викривачів повідомляють різну

інформацію про один і той самий корупційний злочин, включаючи інформацію, що доповнює відповідні факти, розмір винагороди розподіляється порівну між такими викривачами [52].

Отже, захист прав викривачів – одна з гарантій права доступу до інформації, що, в свою чергу, надзвичайно важливо для реалізації успішної антикорупційної стратегії. Міжнародне право націлює країни поважати, заохочувати та захищати свободу пошуку, отримання та поширення інформації про зловживання чиновниками. Якщо антикорупційна політика декларується на державному рівні, необхідно запровадити реальні механізми підтримки громадян, які не терплять корупцію. Першим кроком до цього є прийняття спеціального закону про захист прав викривачів. Залучення до обговорення широкого кола науковців – фахівців у різних галузях права сприятиме прийняттю збалансованого нормативно-правового акта, який буде ефективно застосовуватися.

Завершуючи аналіз правового статусу осіб, які надають допомогу у запобіганні та протидії корупції, доречно визначити декілька основних напрямків у сфері державної охорони викривачів, які передбачені чинним законодавством: по-перше, це створення умов для ефективної співпраці з викривачами. По-друге – забезпечити оперативну та ефективну реакцію на факти застосування негативних заходів впливу або загрози їх застосуванню до викривачів. По-третє, гарантії правового, соціального захисту викривачів. По-четверте, створення надійного контролю за дотриманням законодавства у сфері захисту викривачів.

РОЗДІЛ 3

Удосконалення правового регулювання повідомлення про корупцію та способів їх подання

3.1. Зарубіжний досвід правового регулювання повідомлення викривачем про корупцію

У новітню історію людства, коли демократичні процеси ставали невідворотними, корупція неминуче призводила до соціальних катаклізмів, революційних потрясінь. В Альтернативному (тіньовому) звіті про виконання Україною рекомендацій, наданих за результатами третього раунду оцінювання в рамках Стамбульського плану дій Антикорупційної мережі ОЕСР для країн Східної Європи та Центральної Азії, зазначається, що з 2010 року, з часу другого раунду моніторингу АКМ ОЕСР, корупція в Україні набула ще більш загрозливих форм та масштабів, стала настільки нестерпною для українців, що перетворилась на один із ключових чинників масових протестів, що відбулися в Україні з 2013 року. Закономірно, постає питання, чи здатні суспільні інституції в Україні, як і врешті країн світу, реагувати на корупційні виклики і загрози, зокрема шляхом встановлення якомога надійніших перешкод у вигляді найбільш значущих цінностей, здорової та стійкої національної системи доброчесності, чи вони і надалі демонструватимуть відстороненість від них, мовляв, «живи і давай жити іншим»? Залишаючи в полоні прагнень бути уважними до потреб та інтересів інших людей, шукати з ними компроміс, нас закликають скористатися своєю настановою, формулою належного співіснування з проявами корупції, яка влаштовувала б усіх [56, с. 138].

Особи, які повідомляють (в межах відповідної організації) або оприлюднюють (публічно) інформацію про правопорушення, отриману в контексті, пов'язаному з роботою, допомагають запобігти порушенням закону та виявляють загрози чи шкоду суспільним інтересам, які інакше залишаються прихованими. Однак такі люди часто не повідомляють такої інформації, оскільки мають страх помсти або інші негативні наслідки для себе чи своїх близьких. З цих причин важливість забезпечення ефективного захисту викривачів для захисту суспільних інтересів дедалі більше визнається як на європейському, так і на міжнародному рівнях.

Захист тих, хто повідомляє про корупційні правопорушення є важливою складовою боротьби з корупцією як негативним соціальним явищем. Ризик корупції значно зростає в умовах, коли ті, хто повідомляє про порушення корупції, не отримують підтримки та захисту від суспільства та держави.

Як виявляється, в Європейському Союзі питання захисту прав викривачів також надзвичайно важливе. У даний час лише десять країн Європейського Союзу (Франція, Угорщина, Ірландія, Італія, Литва, Мальта, Нідерланди, Словаччина, Швеція та Великобританія) мають всеосяжний закон, який захищає викривачів. Захист викривачів, який зараз доступний на всій території, Європейського Союзу фрагментований.

Відсутність захисту осіб, які повідомляють про корупцію у державі-члені Європейського Союзу може негативно позначитися на функціонуванні політики у цій державі, а також на інших державах-членах. На рівні Європейського Союзу захист викривачів надається лише в певних секторах та різною мірою. Ця роздробленість і прогалини означають, що у багатьох ситуаціях викривачі не мають належного захисту від помсти. Якщо потенційні інформатори не почувуються впевнено в наданні інформації, якою вони володіють, це призводить до зниження кількості повідомлень і, як наслідок, до «упущених можливостей» для запобігання та виявлення порушень законодавства, які можуть серйозно зашкодити суспільним інтересам.

Незважаючи на те, що Європейський Союз вважається світовим лідером у сфері відкритого уряду, участі громадськості у прийнятті громадських рішень та дотриманні прав людини, жодна країна не гарантує в повному обсязі право на захист осіб, які повідомляють про корупцію. Викривачам бракує надійних каналів звітування, доступу до правосуддя та гарантій, що їх розголошення буде корисним для суспільства та матиме відповідну відповідь влади. Існує прямий зв'язок між відсутністю захисту прав викривачів та можливістю правопорушників продовжувати свою корупційну чи іншу незаконну діяльність, не боячись покарання. Жертвою цього соціально-правового дисбалансу стає саме суспільство.

Необхідність законодавчого регулювання інституту захисту осіб, які повідомляють про корупцію на міжнародному рівні, вперше відображена у ст. 22 Кримінальної [57] та ст. 9 Цивільної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією [58]. Так, ст. 33 Конвенції ООН проти корупції передбачає, що кожна держава-учасниця розглядає можливість включення до своєї національної правової системи належних заходів для забезпечення захисту будь-якої особи, яка добросовісно та на розумних підставах інформує компетентні органи про будь-які факти, що стосуються злочинів, передбачених цією Конвенцією від будь-якого несправедливого поводження [59].

У листопаді 2010 року на саміті країн G20 у Сеулі було затверджено План дій по боротьбі з корупцією G20, в якому було прийнято рішення про ратифікацію Конвенції ООН проти корупції та забезпечення її якнайшвидшого та повного виконання. Водночас лідери G20 визначили захист осіб, які повідомляють про корупцію як пріоритет у боротьбі з корупцією. З метою захисту від дискримінації та репресивних заходів щодо осіб, які добросовісно повідомляють про можливу корупцію, країни G20 взяли на себе зобов'язання прийняти та впровадити правила захисту таких осіб. З цією метою група експертів G20 проаналізувала та узагальнила досвід таких організацій, як

Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), Світовий банк, чинне законодавство та практику захисту осіб, що повідомляють про корупцію. Результатом аналізу стало прийняття на Каннському саміті Керівних принципів G20 щодо законодавства про викривачів та Збірника найкращих практик щодо законодавства про викривачів. Результати досліджень підтверджують виконання положень ст. 33 Конвенції ООН проти корупції у законодавстві багатьох країн [60].

У той же час термін «викривач» зустрічається лише в резолюціях Парламентської Асамблеї Ради Європи та рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи і означає: «будь-яка особа, яка повідомляє або розголошує інформацію про загрозу чи шкоду для громадських інтересів у контексті їх робочих відносин, незалежно від того, знаходиться вона в державному або приватному секторі» [61].

Термін «викривач» на рівнях Організації Об'єднаних Націй та Ради Європи використовується в резолюціях та керівних принципах як скорочений загальний термін, а в Конвенціях використовуються окремі терміни відповідно до процесуального статусу (свідок, експерт, потерпілий тощо).

Пересічні громадяни не мають відповіді на питання, чи вважаються викривачами лише працівники державних органів, підприємств, організацій, інших юридичних осіб, чи можуть викривачами бути всі фізичні особи, особливо журналісти та громадські активісти. Нещодавно світові лідери та керівники міжнародних організацій наголошували на необхідності посилити захист викривачів, незалежно від того, чи здійснюється така діяльність у сфері антикорупційного законодавства чи у боротьбі зі злочинністю в інших сферах суспільного життя.

Деякі рекомендації передбачають, що якщо відповідна організація має конфлікт інтересів у відносинах з викривачем, що працює в цій організації, інтереси викривача захищається іншою нейтральною організацією, особливо якщо це не пов'язано з кримінальним провадженням, де визначаються заходи

захисту. Під час підготовки проектів антикорупційних програм деякі державні органи України визначили такі аспекти як можливі корупційні ризики: нерегульоване законодавство щодо розгляду звітів від викривачів і про роботу з викривачами та їх захист.

Таким чином, важливим завданням держав залишається захист прав та законних інтересів громадян, особливо тих, хто повідомляє про корупцію і має довіру до діяльності відповідних державних установ.

У квітні 2018 року Європейська комісія вжила низку заходів щодо захисту прав осіб, які повідомляють про корупцію. Таким чином, Європейська Комісія розробила та надала 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 викривачів, як засобу виявлення незаконних дій та сприяння дотриманню законодавства Європейського Союзу [62].

Проект Директиви також містить ефективні гарантії та включає запобіжні заходи для запобігання шкідливим або образливим комунікаціям та запобігання надмірній шкоді репутації. Особи, які постраждали від звіту викривача, в повній мірі матимуть презумпцію невинуватості, право на ефективний правовий захист, справедливий суд та право на захист. Захист буде гарантований лише відповідальним викривачам, дії яких дійсно спрямовані на захист суспільних інтересів.

Вже у квітні 2019 року була прийнята Директива 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), яка встановила нові європейські стандарти для захисту викривачів – осіб, які виявляють порушення законодавства Європейського Союзу у сферах [63]:

- державних закупівель;
- фінансової діяльності;
- відмивання грошей та фінансування тероризму;
- безпеки споживачів;
- транспортної безпеки;
- захисту навколишнього середовища;
- ядерної безпеки;
- безпеки харчових продуктів та кормів;
- конфіденційності, захист уданих та безпеки інформаційних систем та ін.

Держави-члени Європейського Союзу мають два роки на впровадження Директиви та узгодження правил.

Директива Європейського Парламенту та Союзу про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу, за погодженням з європейськими установами, є важливим кроком на шляху забезпечення гідного рівня захисту осіб, які повідомляють про корупцію на всьому європейському континенті.

У деяких країнах Європейського Союзу, де викривачі в даний час не захищені, прийняття цієї Директиви матиме великий вплив. Цікаво, що з прийняттям Директиви інституції Європейського Союзу повідомляють, що не лише попередні зобов'язання щодо захисту осіб, які повідомляють про корупцію повинні зберігатися, держави-члени можуть запровадити нові державні засоби та заходи для забезпечення прав таких осіб, оскільки Директива залишає деякі питання на розсуд національних урядів та парламентів. У більшості країн захист осіб, які повідомляють про корупцію, регулюється на законодавчому рівні спеціальними законами. Відповідно до таких законів викривачі повідомляють не лише про корупцію, а й про інші порушення внутрішнього законодавства країни за що підлягають захисту. До

таких країн належать, зокрема, США, Австралія, Великобританія, Японія, Південно-Африканська республіка, Республіка Сербія та ін. [14, с. 239].

Такі акти зазвичай містять визначення розкриття інформації, що охороняється державою, яке охоплює, крім порушень, які підпадають під визначення «корупція» за національним законодавством, і будь-які інші порушення внутрішнього законодавства, включаючи зловживання владою, неефективне управління, розкрадання, погрози, посягання на здоров'я, безпеку людей, національну безпеку тощо.

У деяких країнах існують спеціальні закони щодо захисту осіб, які повідомляють про корупцію лише у публічному секторі (Канада, Австралія). Водночас законодавство більшості країн передбачає захист викривачів як у публічному, так і в приватному секторах. Щоб уникнути неоднозначного підходу до ідентифікації осіб, які підлягають захисту в разі розголошення, деякі країни законодавчо включають осіб, крім державних службовців та постійних працівників, також осіб, які працюють за цивільно-правовими договорами, звільнених осіб, кандидатів на посаду та волонтерів (Великобританія, Республіка Сербія). У той же час у Канаді та США правила захисту осіб, які повідомляють про корупцію також містяться в кримінальних кодексах і передбачають штраф або позбавлення волі за притягнення до відповідальності викривача, який добросовісно повідомив владі про правопорушення. Наприклад, в Республіці Сербія єдиний закон про захист викривачів регламентує порядок подання повідомлення про корупцію, порядок розгляду такого повідомлення на підприємстві, гарантії захисту викривачів, судовий захист та покарання за порушення цього закону [18, с. 109].

На думку О.Ю. Шостко, США є безперечним лідером за кількістю викривачів та першою у світі країною, яка прийняла закони про їх захист. Викриття, зроблені між 1966 і 1978 рр. у США, створили позитивний імідж викривачів, а також викликали сильний резонанс у суспільстві, що змусило

Конгрес розпочати реформи державного управління, зокрема, почати створювати юридичні гарантії для викривачів. Йдеться про справу офіцера поліції Нью-Йорка Ф. Серпню, який дає свідчення про справи про корупцію, а також про відомий Вотергейтський скандал. Закон «Про наклеп» у Сполучених Штатах Америки дозволяє громадянам подавати позови від імені уряду про повернення коштів, викрадених шляхом договірної шахрайства. Як компенсацію за ризик та зусилля, інформатори можуть отримати винагороду в розмірі 15-25% від усіх знятих коштів та штрафів. Як результат, уряд США з 1986 року зміг отримати як мінімум 35 мільярдів доларів штрафу та викрадених грошей, а з 2007 по 2012 рік кількість нових викриттів, зареєстрованих федеральною поліцією, зросла з 482 до 1148 [64, с. 147].

Загалом у США існує більше тисячі організацій, які надають допомогу викривачам. Одним з найяскравіших прикладів системи виявлення є випадок, який стався у 2009 році. Американський викривач заявив, що Walgreens, друга за величиною аптечна мережа в США, незаконно підвищила ціни на рецепти, оплачувані за програмою страхування Medicaid. Викривач, який подав позов про шахрайство від уряду, отримав винагороду в розмірі 5 мільйонів доларів. У 2003 році інший американський фармацевт викрив компанію Johnson & Johnson у шахрайських маркетингових методах. У позові стверджується, що фармацевтична компанія рекламувала препарат від шизофренії, який не був схвалений компетентним державним органом. Викривач був нагороджений премією в 27,7 мільйонів доларів США. Transparency International відносить США до країни з найкращим захистом прав осіб, які повідомили про корупцію [65, с. 58].

У Канаді посадова особа, уповноважена приймати повідомлення про корупцію відіграє ключову роль в організаціях, куди повідомляють про порушення. Ця особа зобов'язана перевіряти та аналізувати подану інформацію в рамках службового розслідування, консультувати та координувати дії викривача, складати звіти та рекомендації для керівника

організації. Ця посада за законом Канади називається старший спеціаліст (Senior Officer). Його призначає заступник керівника канадського міністерства чи відомства. Його номер телефону та місцезнаходження повідомляються працівникам. Ця інформація також розміщується на веб-сайті Управління цінностей та етики державної служби, яке контролює ефективність внутрішніх міністерських процедур. Старший спеціаліст підпорядковується заступнику керівника. Щороку він готує звіти про результати своєї діяльності та подає їх заступнику керівника. Державний сектор Канади має широкий спектр правопорушень, пов'язаних із розслідуванням, заходів щодо захисту викривачів та їх конфіденційності, також забороняється впливати на викривачів [64, с. 148].

У більшості країн існує три рівні каналів повідомлення про корупцію:

- внутрішній канал: повідомлення спеціально уповноваженій особі на підприємстві, установі, організації;
- зовнішній: повідомлення спеціально уповноваженому органу;
- публічний: повідомлення представникам громадськості, засобів масової інформації, що, як правило, можливо без попередніх процедур, лише якщо є обґрунтована переконаність, що вчинена дія чи бездіяльність є серйозним правопорушенням і існує ризик безпосередньої загрози життю, здоров'ю, безпеці або навколишньому середовищі.

Королівство Нідерландів передбачає створення спеціально уповноваженого органу – Палати викривачів, який одночасно надає консультативну допомогу викривачам та розслідує випадки ймовірних порушень, зазначених у повідомленні. У цьому випадку викривач звертається до Палати лише після внутрішньої процедури розгляду повідомлення, яка є обов'язковою на підприємствах, де працює понад 50 осіб.

У листопаді 2017 року парламент Литви ухвалив закон про захист викривачів, який набув чинності в січні 2019 року. Цей закон гарантує особі, визнаній викривачем, безкоштовну правову допомогу, право на винагороду за

цінну інформацію та можливість звільнення від відповідальності за участь у розкритті правопорушень.

Законодавство ряду країн передбачає не тільки гарантії захисту викривачів, але й можливість застосування фінансових стимулів до викривачів (від 10% до 30% суми відшкодування в США, до 2 мільйонів доларів у Південній Кореї) [65, с. 70].

В Японії колишній генеральний директор Olympus Майкл Вудфорд заявив, що компанія приховувала величезні інвестиційні втрати протягом 13 років. М. Вудфорда було звільнено в 2011 році до того, як компанія визнала приховування 1,5 млрд. доларів США. Двоє керівників Olympus, які брали активну участь у приховуванні втрат, відповідали за гарячу лінію компанії для викривачів. М. Вудфорд був нагороджений на суму 15,4 мільйона доларів шляхом позасудового врегулювання [66].

У своїй Резолюції 1729 (2010) про захист викривачів Парламентська Асамблея Ради Європи наголошує на важливості таких «викриттів» (коли ті, про кого йде мова, сигналізують про припинення порушень, які загрожують іншим) як засобу підвищення відповідальності та посилити боротьбу з корупцією та зловживанням службовим становищем як у державному, так і в приватному секторах. Згідно цієї Резолюції всі держави-члени мають переглянути своє законодавство про захист викривачів, дотримуючись наступних принципів [67]:

- під визначення повідомлення, яке потребує захисту мають підпадати повідомлення проти різних видів протиправних дій, включаючи всі серйозні порушення прав людини, що зачіпають життя або загрожують життю, здоров'ю, свободі та іншим законним інтересам фізичних осіб, як підвідомчих органів або платників податків, акціонерів, службовців або клієнтів приватних компаній;

- законодавство повинно застосовуватися до викривачів як у державному, так і в приватному секторах;

– необхідно кодифікувати відповідні питання у таких галузях права: трудове законодавство, зокрема, у питаннях захисту від несправедливого звільнення та інших заходів помсти, що впливають на трудові відносини; кримінальне право та кримінальний процес, зокрема, у питаннях захисту від кримінального переслідування за наклеп, розголошення державної або комерційної таємниці, а також захисту свідків; законодавство про ЗМІ, у питаннях захисту джерел інформації, якими користуються журналісти; щодо конкретних антикорупційних заходів, включаючи ті, що передбачені Цивільною конвенцією проти корупції.

– законодавство про захист викривачів повинно зосереджуватись на забезпеченні безпечної альтернативи мовчанню;

– законодавство повинно забезпечувати відповідні стимули для керівників державних та приватних структур для встановлення внутрішніх процедур роботи з викривачами, які забезпечують щоб інформація щодо можливих проблем була належним чином досліджена, і відповідна інформація була негайно передана вищому керівництву, в разі необхідності в обхід нормальної системи підпорядкування; особи викривачів розголошувались лише за їх згодою або лише з метою усунення серйозної небезпеки, яка безпосередньо загрожує інтересам суспільства;

– якщо внутрішні канали відсутні або не функціонують належним чином, або є обґрунтовані сумніви щодо їх належного функціонування через проблеми, виявлені викривачем, подібний захист слід забезпечити і для зовнішніх каналів, включаючи засоби масової інформації;

– будь-який викривач повинен вважатись, що він діяв добросовісно, за умови, що він або вона мали обґрунтовані підстави вважати, що розкрита інформація є правдивою, навіть якщо вона згодом виявляється невірною, і за умови, що викривач не притягував до відповідальності жодних незаконних або неетичне призначення.

Іншим документом Ради Європи щодо захисту прав викривачів є Рекомендації 73 2073 (2015) про захист викривачів. Парламентська Асамблея посилається на свою Резолюцію № 2060 (2015) про забезпечення захисту викривачів, а також на свої Рекомендації № 1916 (2010) щодо захисту викривачів. Асамблея вітає прийняття Комітетом міністрів Рекомендації CM/Rec (2014) про захист викривачів як важливий крок у правильному напрямку. Асамблея просить Комітет міністрів продовжувати сприяти захисту викривачів, розпочавши процес переговорів про юридично обов'язковий документ у формі рамкової конвенції, яка буде доступна для країн, що не є членами, і охоплюватиме виявлення протиправних дій особами, які працюють у сфері національної безпеки та інформації. Водночас слід розглянути шляхи та засоби надання технічної допомоги державам-членам Радою Європи для реалізації Рекомендації CM/Rec (2014 та закликати Генерального секретаря для подальшого вдосконалення застосування стандартів викривачами в Раді Європи з метою приведення їх у відповідність з принципами, яких дотримуються Асамблея та Комітет міністрів [65, с. 86].

Таким чином, міжнародними стандартами правового регулювання повідомлення викривачем про корупцію є:

1. Широка сфера дії закону. Державний сектор, приватний сектор, так званий «третій сектор», який включає некомерційні організації, благодійні фонди, профспілки, волонтерські групи та громадські об'єднання, повинні містити вичерпний масив даних про організації. Повинні бути поодинокі або відсутні «винятки», які не охоплюють сектори чи галузі, такі як винятки для розвідки чи військових.

2. Визначення поняття «правопорушення, про яке слід повідомити». Законодавство має містити широке визначення поняття повідомлення про правопорушення, яке завдає шкоди чи загрожує суспільним інтересам (включаючи корупцію, злочинну поведінку, загрозу здоров'ю та безпеці

населення, шахрайство, фінансові злочини та інші законодавчі, нормативні та етичні правопорушення).

3. Широке визначення поняття «викривач». Законодавство повинно надати детальне визначення терміна «викривач», діяльність якого щодо розкриття інформації про шкоду чи загрозу суспільним інтересам повинна бути захищена. До викривачів належать чиновники, підрядники, волонтери, кандидати на посаду або колишні співробітники, стажери та інші інсайдери. Заходи захисту повинні також застосовуватися до особи, яка допомагає у розкритті інформації, та до будь-якої особи, яку помилково визнали викривачем.

4. Внутрішні канали розкриття інформації про шкоду чи загрозу суспільним інтересам. Законодавство повинно забезпечити створення повного набору внутрішніх (організаційних) каналів для розкриття інформації про шкоду чи загрозу суспільним інтересам. Така діяльність включає політику заохочення викривачів, яка передбачає встановлення механізмів розкриття інформації на місці, таких як виділення спеціальних каналів, перевірка даних, що містяться в розкритій інформації, та призначення спеціального співробітника з розкриття інформації в кожній організації. Цю політику можна також посилити шляхом встановлення обов'язкових вимог щодо розробки та повідомлення про внутрішні процедури розкриття інформації й шляхом регулярних зовнішніх оглядів своєчасного надання таких розкриттів.

5. Регулярні канали для розкриття інформації про шкоду чи загрозу суспільним інтересам. Законодавство має передбачати повний спектр регулярних каналів для розкриття інформації про шкоду чи загрозу суспільним інтересам, включаючи два незалежні механізми (наприклад, омбудсмен) та внутрішні канали організації чи підрозділу.

6. Зовнішні (медіа) канали розкриття інформації про шкоду чи загрозу суспільним інтересам. Законодавство повинно гарантувати, що захист поширюється на публічне розголошення або розголошення через треті

сторони (зовнішнє розкриття), включаючи засоби масової інформації, неурядові організації, профспілки та членів парламенту, за умов, які повинні бути чітко пояснені. Законодавство також повинно передбачати механізми захисту у разі розкриття інформації назовні у разі безпосередньої загрози, наприклад, навколишнього середовища, охорони здоров'я чи безпеки, або вчинення серйозних кримінальних правопорушень.

7. Положення щодо забезпечення анонімності розголошення. Захист викривачів повинен поширюватися на анонімне розголошення із запевненням, що викривач (зможе анонімно розкрити інформацію та буде захищений, якщо його особу пізніше буде встановлено. Цей принцип також включає визначення практичних вимог, таких як спеціальні захисні бокси, телефонні лінії та електронну анонімність. Особу викривача можна розголошувати лише за його прямої згоди.

8. Наглядові органи. Законодавство має передбачати встановлення належного нагляду незалежним органом або судом під час розслідування скарг викривачів. Серед іншого, до його функцій можуть входити: отримання скарг викривачів, забезпечення виконання законодавства у цій галузі, ведення бази випадків розголошення інформації про шкоду чи загрозу суспільним інтересам, звітування перед парламентом, ініціювання розслідування за власною ініціативою.

На думку В. І. Василичука та О. В. Грибовського, проблема розвитку інституту викривачів та механізму їх захисту особливо характерна для країн, яким доводилося жити в авторитарних режимах, які використовували спецслужби та секретних агентів для спостереження за своїми політичними ворогами та цивільного населення. Transparency International до таких країн відносить Німеччину, Італію, Індію, Китай, Росію та Україну [68, с. 149].

Так, О.Ю. Шостко та О.В. Нестеренко серед надійних гарантій захисту викривачів визначають [64, с. 147, 17]:

- 1) гарантування анонімності особам, які повідомляють про правопорушення;
- 2) створення надійних каналів, за допомогою яких викривачі можуть розкривати інформацію;
- 3) створення спеціального досудового механізму захисту прав викривачів;
- 4) гарантування захисту від репресій на робочому місці;
- 5) звільнення від юридичної відповідальності за розголошення інформації;
- 6) встановлення права повідомляти суспільно необхідну інформацію в засобах масової інформації, неурядових організаціях, парламентських комітетах чи комісіях тощо;
- 7) встановлення соціальних гарантій у разі звільнення;
- 8) матеріальну винагороду тощо.

Водночас, В. І. Василичук та О. В. Грибовський додають такі заходи [68, с. 225]:

- 1) захист від переслідування. Особи повинні бути захищені від будь-яких форм помсти, несприятливих умов або дискримінації на робочому місці, які пов'язані або виникли в результаті повідомлення про корупцію. Такий захист повинен охоплювати всі види можливих негативних наслідків, тобто звільнення, санкції, що стосуються умов праці, покарання у формі переведення на інші види роботи, переслідування, втрату статусу, пільги тощо;
- 2) збереження конфіденційності. Розкриття особи неможливе без її явної згоди;
- 3) тягар доказування лежить на роботодавцю. Щоб уникнути санкцій або штрафних роботодавець повинен чітко та переконливо продемонструвати, що будь-які заходи, вжиті проти працівника, не були пов'язані чи мотивовані розголошенням інформатора;

4) завідомо неправдива інформація не захищена. До особи, яка надає завідомо неправдиву інформацію про корупційні злочини, можуть застосовуватися дисциплінарні стягнення та заходи цивільної відповідальності. Ті, кого несправедливо звинуватили у корупції, отримують усі належні компенсації;

5) відмова від вимог відповідальності. Будь-яке розкриття інформації, здійснене в рамках законодавчої бази інформаторів, захищається від дисциплінарного провадження та кримінальної, цивільної, адміністративної відповідальності, включаючи дискримінацію, наклеп, захист авторських прав та даних. Весь тягар доведення намірів викривача порушити закон лягає на предмет викриття.

На сьогодні в Україні існує два нормативно-правові акти, які регулюють механізм захисту викривачів. Зокрема, у ст. 13 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» зазначено: особа, яка залучена до здійснення оперативно-розшукової діяльності, перебуває під захистом держави. Якщо у зв'язку з виконанням такою особою завдань оперативно-розшукової діяльності сталася її інвалідність або смерть, на неї поширюються пільги, передбачені в таких випадках для працівників оперативних підрозділів [69].

Розділ VIII Закону України «Про запобігання корупції» присвячений державному захисту викривачів, містить таке твердження: «Особа, яка надає допомогу у запобіганні та протидії корупції (викривач), перебуває під захистом держави та члени її сім'ї не можуть бути звільнені або змушені звільнитись, притягнені до дисциплінарної відповідальності чи іншим негативним заходам впливу (переведення, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, зменшення зарплати тощо) або загрозі таких заходів впливу у зв'язку з повідомленням про порушення вимог цього Закону іншою особою, а інформація про викривача може розголошуватися лише за його згодою, крім випадків, передбачених законодавством» [2].

На закінчення, одним з основних факторів боротьби з корупцією виділимо забезпечення належного регулювання правового захисту викривачів, тобто прийняття спеціального законодавства, створення доступних та безпечних зовнішніх каналів розкриття інформації, реформування судової влади та правоохоронних органів з метою ефективного захисту викривачів з боку держави та створення незалежного органу для розслідування звинувачень.

Зростання антикорупційного потенціалу суспільства, формування психологічного ставлення населення до корупції як способу вирішення проблеми, пояснюють найважливіші антикорупційні заходи, спрямовані на подолання пасивності суспільства на боротьбу з корупцією, із залученням широкої громадськості в активній антикорупційній діяльності та інформаційних кампаніях, які повинні базуватися на дослідженнях та усвідомленні наслідків корупційних злочинів [72, с. 164]. Усвідомлення населення про руйнівний потенціал корупції буде ефективним заходом у реалізації антикорупційної політики та розвитку антикорупційних інститутів та власної щоденної антикорупційної поведінки [73, с. 99].

Отже, світові стандарти у галузі захисту викривачів свідчать про те, що кожна держава буде цей захист самотійно, беручи до уваги, зокрема, особливості національного законодавства та правової системи. Ми переконані, що правове регулювання державного захисту осіб, які надають допомогу у запобіганні та протидії корупції, є важливим елементом антикорупційної політики України. Без належної правової бази для захисту таких осіб та реальних механізмів її реалізації боротьба з корупцією буде неефективною. У процесі реформування національного антикорупційного законодавства слід враховувати зарубіжний досвід інституту захисту викривачів у світі з найнижчим рівнем корупції.

3.2. Проблеми та перспективи розвитку повідомлення про корупцію та способів їх подання

Корупція – небезпечне явище для всього світу. Ефективна боротьба з корупцією є однією з найактуальніших проблем сучасності. З часу проголошення Україною незалежності ця проблема стала предметом підвищеної уваги як українських науковців, так і політиків й лідерів. Досвід інших країн та вже розроблена європейськими дослідниками теоретична та методологічна база стали цінною підтримкою для вирішення складних проблем боротьби з корупцією в українських реаліях. Вирішення цієї проблеми неможливе без систематичного вивчення сутнісних ознак, проявів, детермінантів цього негативного соціального явища.

Враховуючи розвиток антикорупційного законодавства, зростаюче залучення громадськості до антикорупційної діяльності, важливо систематично та всебічно вивчати інститут викривачів, враховуючи позитивну зарубіжну практику та національні особливості.

Розвиток інституту викривачів для України є дуже важливим запобіжним заходом проти появи та поширення корупції в суспільстві. Відносини, що виникають у сфері захисту викривачів регулюються Конституцією України, міжнародними договорами, Законом України «Про запобігання корупції», Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», а також іншими нормативними актами, прийнятих для їх реалізації. Світова антикорупційна практика показує, що найефективнішою протидією корупції є своєчасне інформування правоохоронних органів про факти корупції. Тому доцільно, щоб кожна держава законодавчо закріпила інститут «викривачів корупції», які надають відповідну інформацію уповноваженим суб'єктам боротьби з корупцією. Особливо це стосується української правової системи [74, с. 239].

Такий феномен, як «інститут викривачів злочинних дій та правопорушень», з'явився в українському правовому просторі в середині 90-х років ХХ ст. і пов'язаний з прийняттям Конституції України, ратифікацією Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а також подальшим розвитком законодавства (Закони України «Про безпеку осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» 1994 року, «Про доступ до публічної інформації» від 2011 р., «Про запобігання корупції» від 2014 р. та ін.). Частиною національного законодавства про викривачів є також міжнародні договори: Конвенція ООН проти корупції, Кримінальна конвенція проти корупції, Цивільна конвенція проти корупції тощо [75, с. 40].

Слід зазначити, що законопроект Закону України «Про захист викривачів та розкриття інформації про шкodu або загрозу суспільним інтересам» [76] був поданий на розгляд Комітету Верховної Ради. Її створила коаліція «Ініціатива 11», до якої входять представники таких громадських організацій, як Інститут медіа права, Антикорупційний центр, Всеукраїнська ліга адвокатів проти корупції, План вільного слова та Центр UA. Цей законопроект містить прогресивний регульований механізм боротьби з корупцією та належне функціонування інституту викривачів. Слід зазначити широке тлумачення терміну «викривач», запропонованого законопроектом, з урахуванням можливості розголошення інформації за зовнішніми та внутрішніми каналами, багатостороннього, чіткого та детального механізму захисту викривачів, що також включає таку новинку, як можливість фінансового стимулювання викривачів, очевидно, це запозичення досвіду країн з найефективнішою системою регулювання інституту викривачів, США, Південної Кореї та ін.).

Також вартий уваги зарубіжний досвід впровадження в систему посадових осіб уповноваженого з питань Захисту викривачів, який виконує контрольну функцію за дотриманням положень законодавства та є додатковим гарантійним важелем у системі захисту викривачів.

Експерт Харківської правозахисної групи О. Нестеренко вважає, що створення надійних внутрішніх каналів розкриття інформації особливо важливо, оскільки це дозволяє, з одного боку, викривати суспільно необхідну інформацію, а з іншого не буде витіку конфіденційної інформації, яка може запобігти конфліктам та суперечностям у майбутньому [77].

Зазначена точка зору збігається з позицією Європейського суду з прав людини. Про це свідчать рішення цього суду у справі «Гуджа проти Молдови», де суд визнав незаконним накладання санкцій на працівника, який розголосив соціально необхідну, але конфіденційну інформацію. Важливою частиною аргументації рішення суду було те, що працівник не мав ефективних засобів для усунення порушень, використовуючи внутрішні канали організації, оскільки такий механізм не був передбачений правилами цієї установи [78].

Не менш важливим для України є питання соціального сприйняття розкриття інформації, оскільки існує також ряд неоднозначних явищ. За словами професора Роберта Вона, «законодавство про викривачів не лише відображає культуру, але також містить цінності, які впливають на нього».

Можливо, це пов'язано з радянським минулим, де традиція публічного засудження «донощиків» переважала, можливо, через недоліки чинного законодавства, але згідно з опитуванням міжнародної організації Transparency International у жовтні 2019 – листопаді 2019 року, 70% українців ніколи не повідомляли про корупцію. Тому очевидно, що Україні потрібно провести значну освітню роботу, спрямовану на збільшення потенціалу громадянського суспільства, зокрема, щодо активної безпосередньої участі громадян у розкритті правопорушень, яка може тривати не один рік. Важливу роль тут можна приділити громадським ініціативам, які сьогодні відіграють значну роль у розробці правового механізму захисту викривачів [79].

Викривач повинен повідомляти інформацію про порушення антикорупційного законодавства, яка базується не на припущеннях, а на

фактах, які підтверджуються, наприклад, у різних документах чи аудіо-відеозаписах. Однак, якщо інформація виявиться недостовірною, викривач повинен буде довести правоохоронним органам, що на момент розповсюдження він не мав підстав сумніватися в точності розповсюдженої ним інформації, тому він повідомив про порушення антикорупційної діяльності законодавства іншій особі. Стаття 33 Конвенції ООН проти корупції прямо підкреслює добросовісність та обґрунтованість повідомлення про корупцію [24].

Така добросовісність у широкому розумінні відбувається тоді, коли розголошення було спрямоване саме на досягнення соціально важливої мети – зупинити злочин або запобігти злочину, запобігти шкоді здоров'ю чи безпеці громадян, докільню, притягнути винних до відповідальності.

Повідомлення викривача про порушення Закону України «Про запобігання корупції» [2] можуть стосуватися будь-якого корупційного правопорушення або пов'язаного з корупцією правопорушення, незаконності, передбаченої статтями Кримінального кодексу України або Кодексу України про адміністративні правопорушення. Слід зазначити, що суб'єктивною особливістю повідомлення викривача про порушення Закону України «Про запобігання корупції» [2] є його обґрунтоване переконання у надійності інформації, що міститься у такому повідомленні.

Таким чином, законодавець висуває наступні вимоги до повідомлення викривачем про корупцію: повідомлення мають містити лише певні факти порушення антикорупційного законодавства іншою особою та містити обґрунтовані мотивуючі факти.

Тому повідомлення не можуть бути непереконливим. Обґрунтованість повідомлення викривача про порушення антикорупційного законодавства повинна відображатись у формі його мотивації, крім того, мотивація посилює обґрунтованість повідомлення, надає докази порушення, полегшує розуміння повідомлення особою або уповноваженим органом. Якщо повідомлення

викривача про порушення антикорупційного законодавства є невмотивованими, вони також є необґрунтованими, і в цьому випадку відповідний орган надає викривачу відповідь про відмову у задоволенні його повідомлення. Пунктом 4 ч. 3 Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» [22] передбачено прийняття закону про захист осіб, які належним чином повідомляють про корупційні правопорушення з зобов'язанням повідомляти та захищати викривачів, створення внутрішніх та зовнішніх каналів для надання інформації, систем захисту викривачів від переслідувань, а також заходів щодо стимулювання повідомлення про корупцію, доручення спеціально уповноваженому органу функцій контролю та аналізуючи застосування закону вживати заходів для його належного застосування.

Досить вагомим фактором, що впливає на визначення потенційних викривачів, є можливість анонімного повідомлення про корупцію, передбачена законодавством та впроваджена на практиці.

Відповідно до ч. 5 ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції» повідомлення про можливі факти корупції або правопорушень, пов'язаних з корупцією, інші порушення цього Закону можуть бути подані працівником відповідного органу без зазначення авторства [2].

З вищевикладеного випливає, що анонімне повідомлення може подати не будь-яка особа, а лише той, хто працює в органі, працівник якого вчинив корупцію або пов'язане з корупцією правопорушення. Як це відобразиться на практиці?

У ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції» законодавець зазначає: «Вимоги до анонімного повідомлення про можливі факти корупції чи правопорушень, пов'язаних з корупцією, інших порушень цього Закону та порядок їх розгляду визначаються цим Законом» [2].

Стаття 53-2 цього Закону містить таку норму: «Розгляд анонімного повідомлення про можливі факти корупції або правопорушень, пов'язаних з

корупцією, інших порушень цього Закону здійснюється у порядку, встановленому Законом України «Про запобігання корупції» [2].

Це означає, що процедура розгляду та запитуваного анонімного повідомлення, поданого викривачами, не відповідає загальним правилам, встановленим для таких випадків у різних державних установах, а регулюється відповідно до Закону України «Про запобігання корупції».

Враховуючи, що вимоги Закону України «Про запобігання корупції» [2] до анонімного повідомлення не передбачають надання автором інформації про працевлаштування, анонімні повідомлення про корупцію розглядаються в порядку, передбаченому цим Законом, незалежно від того, чи інформацію надав працівник органу співробітник якого вчинив корупцію чи пов'язане з корупцією правопорушення, або будь-яка інша особа.

Однак це не означає, що закріплена в ст. 53 цього Закону [2], можливість подання анонімного повідомлення про корупцію лише працівником відповідного органу «ні на що не впливає», і законодавця можуть звинуватити у засміченні нормативного тексту. Це не так, оскільки це положення вказує на те, що лише ті анонімні інформатори, які працюють в органі, чия посадова особа вчинила корупцію чи пов'язане з корупцією правопорушення, матимуть статус викривачів та зможуть користуватися відповідними правами та гарантіями, отримувати винагороди тощо.

Костенко О.О. зазначає, що з огляду на те, що гарантії державного захисту та винагороди є важливими стимулами для передбачуваних викривачів, у тому числі тих, хто хоче зробити анонімне повідомлення, дуже значне звуження кола анонімних викривачів, які можуть отримати статус викривача, є шкідливим кроком, оскільки це зменшує кількість анонімних повідомлень від невмотивованих людей, що, очевидно, не відповідає інтересам суспільства та держави для боротьби з корупцією в країні. Крім того, мотивація законодавця у цьому питанні залишається незрозумілою. Одним із завдань держави в рамках інституту викривачів є залучення якомога

більшої кількості людей до цієї діяльності за допомогою системи стимулів та гарантій. У цьому контексті спроба зменшити кількість людей, які можуть отримати відповідні преференції, виглядає вкрай нелогічною, оскільки це прямо суперечить цій меті. Важливо також, що крім стимулюючого ефекту анонімність має і негативні наслідки. Таким чином, особа, яка повідомляє про корупцію, не заявивши про своє авторство, не може бути допитана як свідок через неможливість спілкування та ідентифікації [80, с. 189-190].

У цьому контексті виникає також питання добросовісності анонімних людей, які можуть зловживати повідомленням з метою встановлення особистих кар'єрних інтересів, мотивів помсти, заздрості тощо. У ч. 3 ст. 53-8 Закону України «Про запобігання корупції» [2] встановлена відповідальність викривачів за майнову шкоду, заподіяну розповсюдженням інформації викривачем у зв'язку із завідомо неправдивим повідомленням про корупцію. Труднощі притягнення до відповідальності особи, яка зробила анонімне повідомлення, очевидні.

Слід мати на увазі, що на підставі анонімних заяв кримінальні справи будуть порушуватися з усіма процесуальними діями, такими як прослуховування, вилучення документів тощо. Безкоштовне витрачання державних ресурсів та перевантаження органів досудового розслідування не є бажаним результатом [81].

Варто відзначити можливість зловживанням анонімними повідомленнями правоохоронними органами шляхом надсилання такого повідомлення працівниками тих самих структур з метою отримання підстав для процесуальних дій щодо певних осіб.

Ми вважаємо, що цих ризиків, хоча і значних, не уникнути. Зрештою, на такі жертви можна йти заради ефективної антикорупційної політики. Натомість ситуацію щодо надання статусу викривача лише анонімним інформаторам, які працюють в органі, чия посадова особа вчинила корупційне

або пов'язане з корупцією правопорушення, необхідно якомога швидше виправити.

Варто згадати осіб, яких прирівнюють до викривачів:

- особи, які надають допомогу у запобіганні та протидії корупції;
- близькі особи, члени сім'ї викривача;
- особи, які не повідомляли про порушення антикорупційного

законодавства, але брали участь або беруть участь у виявленні корупції та попередженні корупції, припиненні або розкритті таких порушень, за винятком правоохоронців та осіб, які мають право складати протоколи щодо адміністративних правопорушень або розслідувати їх.

Вищезазначені особи перебувають під захистом держави відповідно до Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» [70]. Якщо є факти загрози життю, житлу, здоров'ю та майну осіб (викривачів), які надають допомогу у запобіганні та протидії корупції, або їхніх родичів у зв'язку із повідомленням про порушення антикорупційного законодавства, правоохоронні органи застосовують юридичні, організаційні, технічні та інші заходи, спрямовані на захист від незаконних посягань.

Повинні бути відповідні причини та підстави для застосування заходів безпеки до викривачів. Таким чином, підставою можуть бути дані або очевидні ознаки, що вказують на реальну загрозу їхньому життю, здоров'ю, житлу та майну (наявність усних чи письмових загроз, виявлених під час оперативно-розшукових заходів, або інформації про підготовку нападу на викривача).

Юридичні заходи включають:

- забезпечення конфіденційності особистої інформації;
- закритий судовий процес.

Причини застосування заходів безпеки наведені в ч. 2 ст. 20 Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному

судочинстві» та ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції», згідно з яким до викривачів можуть застосовуватися правові, організаційні, технічні та інші заходи, спрямовані на захист від незаконних посягань.

Організаційно-технічні заходи включають [2; 70]:

- особистий захист, захист житла та майна;
- видача спеціальних засобів індивідуального захисту та повідомлення про небезпеку;
- за письмовою згодою – використання технічних засобів контролю та прослуховування телефонних та інших розмов, візуального спостереження;
- за бажанням або згодою – заміна документів та зміна зовнішнього вигляду;
- на прохання або згоду – зміна місця роботи чи навчання з компенсацією різниці в зарплаті;
- на прохання або згоду – переїзд в інше місце проживання;
- влаштування до дошкільного навчального закладу чи закладу органів соціального захисту.

Відповідно до вимог Закону України «Про безоплатну правову допомогу» викривачі мають право на безоплатну правову допомогу. До завдань центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги у сфері захисту викривачів належать [82]:

- 1) забезпечення надання безоплатної правової допомоги викривачам у порядку, встановленому Законом України «Про безоплатну правову допомогу»;
- 2) підготовка та подання щорічної інформації (звітів) до Національного агентства з питань запобігання корупції щодо кількості викривачів, які звернулись за безоплатною правовою допомогою;
- 3) взаємодія зі спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері боротьби з корупцією щодо правового захисту викривачів.

Згідно із Законом України «Про запобігання корупції» [2], інформація про особу викривача не розголошується без його згоди третім особам, які не беруть участі в перегляді, перевірці або дослідженні розкритої ним інформації про шкodu чи загрозу суспільним інтересам.

Інформація про викривачів – це конфіденційна інформація, яку можна розголошувати лише за їх згодою. Розголошення інформації про особу викривача тягне за собою адміністративну відповідальність згідно зі ст. 172-8 Кодексу України про адміністративні правопорушення [36]. Необхідно вказати, в яких випадках згода викривача на розголошення інформації не потрібна [84]:

1. Надсилання повідомлення про корупцію та інформації, що міститься в ній, матеріалів його перевірки спеціально уповноваженому органу у сфері боротьби з корупцією, який відповідає за вжиття заходів щодо реагування на такі повідомлення;

2. Надсилання повідомлення про корупцію або інформацію, що міститься в ньому, матеріалів перевірки, звернення викривача про надання правового та іншого захисту державному органу, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, юридичній особі публічного права;

3. Надсилання інформації особі, наділеній владними повноваженнями, з метою отримання пояснень або вимагання припинення порушень відповідно до Закону України «Про запобігання корупції»;

4. Надання повідомлення про корупцію та інформацію, що міститься в ньому, матеріалів перевірки, звернення викривача про надання правового та іншого захисту на вимогу суду.

Так, О.О. Косиця зазначає, що у кримінальному провадженні лише заявник може отримати статус особи, яка надає допомогу у запобіганні та протидії корупції, і таким чином отримати державний захист. Навпаки, зміни, внесені Законом «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання

корупції» щодо викривачів корупції», закріпили цю проблему у п. 25 ч. 1 ст. 3 Кримінального процесуального кодексу, який зараз безпосередньо класифікує викривачів як заявників. Але такий підхід вкрай помилковий, оскільки зміст викривача – це той, хто надає інформацію, яка дозволяє розкрити корупційні правопорушення третіх осіб. Звичайно, таку інформацію може надати не лише заявник, а й свідок у кримінальному провадженні. Таким чином, ті, хто має дані про корупційні правопорушення, які вже розслідуються, заслуговують на державний захист та заохочення не менш, ніж ті, хто повідомляє про корупцію вперше [85, с. 112].

Важливо також зазначити, що проблеми функціонування інституту викривачів є не лише юридичними (матеріальними та процесуальними), а й, зокрема, соціально-культурними, психологічними тощо. Наприклад, змін у запобіганні корупції можна очікувати лише після того, як громадяни усвідомлюють, що вони дійсно можуть впливати на стан корупції та повідомляти про корупційні дії чиновників антикорупційним органам. Важливо, що Закон України «Про запобігання корупції» закріплює обов'язок державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування забезпечувати «внутрішні канали» для повідомлення своїх працівників про порушення Закону України «Про Запобігання корупції» (веб-сайти, електронні засоби зв'язку тощо). Однак для того, щоб громадськість усвідомила свою роль і значення у запобіганні та протидії корупції через інститут викривачів, держава повинна повною мірою сприяти цьому, наприклад, проводити рекламні кампанії (через телебачення, радіо, Інтернет), заходи в освітній галузі установ усіх рівнів, пояснюючи важливість інформації, що повідомляють про викриття, для відповідних державних органів [86, с. 113].

Отже, для ефективного функціонування повідомлення про корупцію та способів їх подання необхідно:

- створити доступні та безпечні канали для надання інформації;

- створити спеціальний підрозділ антикорупційного органу для розслідування повідомлення викривачів та контролю за захистом їх анонімності та конфіденційності;
- покласти повноваження судових та правоохоронних органів на захист викривачів;
- накладати санкції на посадових осіб за порушення анонімності викривача та його конфіденційність, за переслідування за таке викриття;
- захист викривачів повинен поширюватися на тих, хто розголошує інформацію не лише про корупційні дії, а й про всі незаконні дії.

Для належного функціонування інституту викривачів необхідно доповнити антикорупційне законодавство, а саме [59, с. 188]:

- уповноважити Національне антикорупційне бюро України належним чином приймати та розслідувати повідомлення викривачів, забезпечувати та контролювати захист їх анонімності та конфіденційності;
- надати Національному антикорупційному бюро України право приймати рішення щодо застосування заходів безпеки до викривачів та інших осіб, які потребують захисту у зв'язку з антикорупційними розслідуваннями.

Таким чином, пропонуючи врегулювання превентивного антикорупційного механізму захисту викривачів, ситуацію в країні можна значно покращити. Мета цієї процедури – змінити ставлення людей до викривачів та переконати громадян інформувати про корупційні правопорушення та інші кримінальні дії та не боятися наслідків, які можуть загрожувати життю, здоров'ю, житлу чи майну викривачів та/або їхніх родичів.

Корупція призводить до свавілля та зловживання владою, оскільки рішення не прийматимуться відповідно до положень правових актів, що, у свою чергу, означатиме, що рішення будуть носити довільний характер. Більш того, корупція може порушувати рівнозначне застосування правових актів: отже, вона є руйнівною для самих основ верховенства права. Хоча це

стосується всіх трьох гілок влади, корупція викликає особливе занепокоєння у судовій владі та прокуратурі й правоохоронних органах, які виступають інструментами забезпечення ефективності антикорупційних зусиль. Запобігання та покарання корупційної практики є важливими елементами антикорупційних заходів, як це передбачено різними міжнародними конвенціями та іншими документами [87, с. 43].

Таким чином, питання запобігання та подолання корупції в Україні є настільки ж актуальним, як і на початку свого становлення. Розвиток антикорупційного законодавства має багато позитивних здобутків, але водночас існує низка проблемних питань, що мають як юридичне, так і соціально-культурне значення. Щодо правових механізмів, існує потреба у подальшому розвитку законодавства щодо захисту прав та інтересів викривачів, захист викривачів сьогодні є невід'ємною складовою боротьби з корупцією як негативним соціальним явищем; соціокультурний фактор розвитку інституту викривачів також вимагає активних дій держави та громадських організацій у відповідній галузі, наприклад, через різноманітні флешмоби, акції, заходи в навчальних закладах різних рівнів.

Висновки

Опрацювавши матеріали дослідження, можна зробити наступні висновки:

1. Закон України «Про запобігання корупції» визначає корупцію як використання особами, зазначеними в ч. 1 ст. 3 цього Закону, своїх службових повноважень та пов'язаних з ними можливостей з метою отримання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або, відповідно, обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у Законі, або на її прохання іншим фізичним або юридичним особам з метою переконання цієї особи у незаконному використанні посадової особи наданих їй повноважень або пов'язаних з ними можливостей.

Антикорупційна політика повинна стати невід'ємною частиною базової стратегії розвитку держави, розгорнутої в різних напрямках та пріоритетах: державно-політичної, соціально-економічної, публічно-правової, соціально-громадянської, соціально-культурної. Відповідно, основними цілями антикорупційної політики в Україні мають бути зниження рівня корупції та забезпечення захисту прав та законних інтересів громадян, суспільства та держави від загроз, пов'язаних з корупцією, шляхом впровадження антикорупційних механізмів.

2. Важливими заходами виявлення корупційних правопорушень є антикорупційна експертиза нормативних актів, проведення спеціальної перевірки осіб, які претендують на зайняття посад в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, виявлення та врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів. Останнім часом показники громадської активності щодо інформування антикорупційних органів є досить незначними,

оскільки методичні рекомендації, що застосовуються антикорупційними органами до викривачів, повинні враховуватися для прийняття важливих рішень щодо державної політики у сфері корупції. Відповідно, кожен громадянин, котрий став свідком корупційного правопорушення, не повинен закривати очі на злочини корупціонерів, які крадуть гроші у держави та простих людей. Важливо, щоб кожен з нас не був байдужим і пасивним, не мовчав про корупційні дії, свідком яких він був.

В Україні діє прогресивне антикорупційне законодавство. Однак реальні зміни в галузі боротьби з корупцією розпочнуться лише після того, як громадяни зрозуміють, що вони можуть реально впливати на стан корупції, і повідомлятимуть про корупційні дії чиновників в антикорупційні органи.

Відповідно до ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції» особою, яка надає допомогу у запобіганні та протидії корупції (викривач), є особа, яка за наявності обґрунтованих переконань у надійності інформації повідомляє іншу особу про порушення цього Закону.

Узагальнюючи погляди науковців та практиків, ми пропонуємо: розглядати викривача як особу, яка на основі принципу добросовісності добровільно звітує (в межах відповідної організації чи правоохоронних органів) або публічно розкриває достовірну інформацію про правопорушення, загрозу або заподіяння шкоди суспільним інтересам; викривач у сфері корупції – це особа, яка на основі принципу добросовісності, за наявності обґрунтованих переконань у достовірності інформації, добровільно повідомляє про можливі факти корупції чи правопорушень, пов'язаних з корупцією та про інші порушення Закону України «Про запобігання корупції».

3. Існують три типи каналів для повідомлення про можливу корупцію чи пов'язані з корупцією правопорушення: внутрішні, зовнішні та регулярні.

Внутрішні канали повідомлення про можливі факти корупції чи правопорушення, пов'язані з корупцією, інші порушення відповідно до Закону

України «Про запобігання корупції» є методами безпечного та анонімного передавання інформації, повідомленої викривачем, керівнику або уповноваженому підрозділу (особі) органу або юридичної особи, де викривач працює, проходить службу чи навчання.

Зовнішні канали для повідомлення про можливі факти корупції або правопорушень, пов'язаних з корупцією, інші порушення Закону України «Про запобігання корупції» – способи передачі інформації викривачами через фізичних або юридичних осіб, у тому числі через засоби масової інформації, журналістів, громадські об'єднання, профспілки тощо.

Регулярні канали повідомлення про можливі факти корупції або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» – способи захищеного та анонімного розголошення інформації викривачем до Національного агентства з питань запобігання корупції, іншого органу, відповідального за розгляд та прийняття рішень з питань, з яких розкривається відповідна інформація.

4. Захист прав викривачів – одна з гарантій права доступу до інформації, що, в свою чергу, надзвичайно важливо для реалізації успішної антикорупційної стратегії. Міжнародне право націлює країни поважати, заохочувати та захищати свободу пошуку, отримування та поширення інформації про зловживання чиновниками. Якщо антикорупційна політика декларується на державному рівні, необхідно запровадити реальні механізми підтримки громадян, які не терплять корупцію. Першим кроком до цього є прийняття спеціального закону про захист прав викривачів. Залучення до обговорення широкого кола науковців – фахівців у різних галузях права сприятиме прийняттю збалансованого нормативно-правового акта, який буде ефективно застосовуватися.

Повідомлення про можливі факти корупції чи правопорушень, пов'язаних з корупцією, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» не може розглядатися як порушення умов конфіденційності,

передбачених цивільно-правовою, трудовою або іншою угодою (контрактом). Викривач звільняється від цивільної відповідальності за майнову та/або моральну шкоду, заподіяну внаслідок повідомлення про можливі факти корупції або правопорушень, пов'язаних з корупцією, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції», крім випадків, коли завідомо неправдиве повідомлення. У разі ненавмисного повідомлення викривача про недостовірну інформацію воно підлягає спростуванню в порядку, встановленому Цивільним кодексом України.

Завершуючи аналіз правового статусу осіб, які надають допомогу у запобіганні та протидії корупції, доречно визначити декілька основних напрямків у сфері державної охорони викривачів, які передбачені чинним законодавством: по-перше, це створення умов для ефективної співпраці з викривачами. По-друге – забезпечення оперативної та ефективної реакції на факти застосування негативних заходів впливу або загрози їх застосуванню до викривачів. По-третє, гарантії правового, соціального захисту викривачів. По-четверте, створення надійного контролю за дотриманням законодавства у сфері захисту викривачів.

5. Міжнародними стандартами правового регулювання повідомлення викривачем про корупцію є:

1) Широка сфера дії закону. Державний сектор, приватний сектор, так званий «третій сектор», який включає некомерційні організації, благодійні фонди, профспілки, волонтерські групи та громадські об'єднання, повинні містити вичерпний масив даних про організації. Повинні бути поодинокі або відсутні «винятки», які не охоплюють сектори чи галузі, такі як винятки для розвідки чи військових.

2) Визначення поняття «правопорушення, про яке слід повідомити». Законодавство має містити широке визначення поняття повідомлення про правопорушення, яке завдає шкоди чи загрожує суспільним інтересам (включаючи корупцію, злочинну поведінку, загрозу здоров'ю та безпеці

населення, шахрайство, фінансові злочини та інші законодавчі, нормативні та етичні правопорушення).

3) Широке визначення поняття «викривач». Законодавство повинно надати детальне визначення терміна «викривач», діяльність якого щодо розкриття інформації про шкоду чи загрозу суспільним інтересам повинна бути захищена. До викривачів належать чиновники, підрядники, волонтери, кандидати на посаду або колишні співробітники, стажери та інші інсайдери. Заходи захисту повинні також застосовуватися до особи, яка допомагає у розкритті інформації, та до будь-якої особи, яку помилково визнали викривачем.

4) Внутрішні канали розкриття інформації про шкоду чи загрозу суспільним інтересам. Законодавство повинно забезпечити створення повного набору внутрішніх (організаційних) каналів для розкриття інформації про шкоду чи загрозу суспільним інтересам. Така діяльність включає політику заохочення викривачів, яка передбачає встановлення механізмів розкриття інформації на місці, таких як виділення спеціальних каналів, перевірка даних, що містяться в розкритій інформації, та призначення спеціального співробітника з розкриття інформації в кожній організації. Цю політику можна також посилити шляхом встановлення обов'язкових вимог щодо розробки та повідомлення про внутрішні процедури розкриття інформації й шляхом регулярних зовнішніх оглядів своєчасного надання таких розкриттів.

5) Регулярні канали для розкриття інформації про шкоду чи загрозу суспільним інтересам. Законодавство має передбачати повний спектр регулярних каналів для розкриття інформації про шкоду чи загрозу суспільним інтересам, включаючи два незалежні механізми (наприклад, омбудсмен) та внутрішні канали організації чи підрозділу.

6) Зовнішні (медіа) канали розкриття інформації про шкоду чи загрозу суспільним інтересам. Законодавство повинно гарантувати, що захист поширюється на публічне розголошення або розголошення через треті

сторони (зовнішнє розкриття), включаючи засоби масової інформації, неурядові організації, профспілки та членів парламенту, за умов, які повинні бути чітко пояснені. Законодавство також повинно передбачати механізми захисту у разі розкриття інформації назовні у разі безпосередньої загрози, наприклад, навколишнього середовища, охорони здоров'я чи безпеки, або вчинення серйозних кримінальних правопорушень.

7) Положення щодо забезпечення анонімності розголошення. Захист викривачів повинен поширюватися на анонімне розголошення із запевненням, що викривач (зможе анонімно розкрити інформацію та буде захищений, якщо його особу пізніше буде встановлено. Цей принцип також включає визначення практичних вимог, таких як спеціальні захисні бокси, телефонні лінії та електронну анонімність. Особу викривача можна розголошувати лише за його прямої згоди.

8) Наглядові органи. Законодавство має передбачати встановлення належного нагляду незалежним органом або судом під час розслідування скарг викривачів. Серед іншого, до його функцій можуть входити: отримання скарг викривачів, забезпечення виконання законодавства у цій галузі, ведення бази випадків розголошення інформації про шкоду чи загрозу суспільним інтересам, звітування перед парламентом, ініціювання розслідування за власною ініціативою.

6. Для ефективного функціонування механізму забезпечення добровільного повідомлення про корупцію та способів його подання пропонуємо такі рекомендації:

- створити доступні та безпечні канали для надання інформації;
- створити спеціальний підрозділ антикорупційного органу для розслідування повідомлення викривачів та контролю за захистом їх анонімності та конфіденційності;
- покласти повноваження судових та правоохоронних органів на захист викривачів;

- накласти санкції на посадових осіб за порушення анонімності викривача та його конфіденційність, за переслідування за таке викриття;
- захист викривачів повинен поширюватися на тих, хто розголошує інформацію не лише про корупційні дії, а й про всі незаконні дії.

Пропонуємо наступні рекомендації для належного функціонування інституту викривачів:

- необхідно уповноважити Національне антикорупційне бюро України належним чином приймати та розслідувати повідомлення викривачів, забезпечувати та контролювати захист їх анонімності та конфіденційності;
- потрібно надати Національному антикорупційному бюро України право приймати рішення щодо застосування заходів безпеки до викривачів та інших осіб, які потребують захисту у зв'язку з антикорупційними розслідуваннями

Таким чином, питання запобігання та подолання корупції в Україні є настільки ж актуальним, як і на початку свого становлення. Розвиток антикорупційного законодавства має багато позитивних здобутків, але водночас існує низка проблемних питань, що мають як юридичне, так і соціально-культурне значення.

Для подальшого вивчення питання повідомлень про корупцію та способів їх подання необхідно приділити увагу розвитку законодавства щодо захисту прав та інтересів викривачів, захист викривачів сьогодні є невід'ємною складовою боротьби з корупцією як негативним соціальним явищем; соціокультурний фактор розвитку інституту викривачів також вимагає активних дій держави та громадських організацій у відповідній галузі, наприклад, через різноманітні флешмоби, акції, заходи в навчальних закладах різних рівнів.

Перелік інформаційних джерел

1. Боднар В. Є. Запобігання корупції в бюджетній сфері. *Вісник національної академії внутрішніх справ*. 2017. Вип. 98. С. 296-306.
2. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. Офіційний вісник України. 2014. № 87.
3. Гулемюк Л. Й. Теоретико-соціальний аналіз корупції як загрози національній безпеці України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2019. № 2. С. 1-10.
4. Задорожний С. А. Механізм запобігання та протидії корупції в органах місцевої влади: дис. д-ра іст. наук. К., 2016. 246 с.
5. Соловйов В. М. Удосконалення законності в державному управлінні України: дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. пр. спец.: 25.00.01. Київ. 2016. 173 с.
6. Козак Л. С. Формування у суспільстві ідеї нетерпимості до проявів корупції як базисна складова механізму реалізації антикорупційної стратегії в Україні. *Економіка та управління на транспорті*. 2016. Вип. 3. С. 15-31.
7. Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження. Керівник авт. кол. доц. І. О. Ревак. Львів: ДУВС, 2011. 220 с.
8. Луценко М. М. Корупція в Україні: сучасний стан і проблеми протидії. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2015. Вип. 15 (2). С. 142-145.
9. Марчук М. П. Основні напрямки державної політики щодо протидії корупції в Україні. *Молодий вчений*. 2018. № 3. С. 470-474.
10. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи. Наказ Міністерства юстиції України від 24.04.2017 № 1395 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10#Text> (дата звернення: 25.05.2021).

11. Антикорупційна експертиза як засіб запобігання корупції. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_40289 (дата звернення: 25.05.2021).
12. Петрова А. С. Корупція як соціально-правовий феномен. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2015. Вип. 4. С. 96-102.
13. Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 № 171. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/171-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 26.05.2021).
14. Василичук В. І. Міжнародні принципи захисту осіб, які надають допомогу із запобігання та протидії корупції. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2018. № 4. С. 223-232.
15. Прохоренко О. Я. Протидія корупції в Україні у середовищі державних службовців. *Інвестиції: практика та досвід*. 2012. № 1. С. 99-101.
16. Косиця О. О. Викривач як суб'єкт протидії корупційним та іншим порушенням законодавства. *Юридичний науковий електронний журнал* 2019. № 1. С. 133-136. URL: http://www.lsej.org.ua/1_2019/36. (дата звернення: 26.05.2021).
17. Бенедик В. І. інститут викривачів в Україні: проблеми визначення поняття. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 4. С. 212-215.
18. Нестеренко О. В. Правовий захист викривальників (whistleblowers): теоретичні аспекти та конституційна необхідність. *Право України*. 2014. № 12. С. 104-111.
19. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (дата звернення: 26.05.2021).

20. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 № 3206-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3206-17#Text> (дата звернення: 26.05.2021).
21. Про внесення змін до деяких законодавчих актів к сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України: Закон України від 13.05.2014 № 1261-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1261-18#Text> (дата звернення: 26.05.2021).
22. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (антикорупційна стратегія) на 2014-2917 роки: Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1699-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-18#Text> (дата звернення: 26.05.2021).
23. Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції» Київ. Юрінком Інтер, 2020. 348 с.
24. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції (укр/рос): Конвенція, Міжнародний документ від 31.10.2003. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text (дата звернення: 26.05.2021).
25. Сухонос В. В. Правові заходи протидії корупції в Україні в сучасних умовах: науково-теоретичні аспекти: монографія. Суми: Університетська книга, 2015. 74 с.
26. Турчинов К. О. Політична корупція. Причини виникнення та правові механізми її подолання. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 3. С. 19-23.
27. Загинеї З. А. Викривачі корупції: quid prodest? *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 2, ч. 1. С. 125-136. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/10-2016/01/zaginej.pdf> (дата звернення: 26.05.2021).
28. Ілляшенко О. В., Зарубей В. В. Сучасні тенденції щодо вирішення проблемних питань у роботі з викривачами. *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. С. 60-63.

29. Томкіна О. О. Принцип добросовісності державної влади: постановка проблеми. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2010. № 1 (76). С. 65-74.

30. Ківалов С. В. Принципи державної служби в новому Законі «Про державну службу». *Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць*. 1994-2012. Вип. 68. С. 7-16.

31. Шинальський О. І. Відмова від застарілих підходів та запровадження сучасних методів добору та розстановки кадрів неодмінна запорука подальшого розвитку органів прокуратури незалежної демократичної України. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2018. № 2. С. 22-26.

32. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Служби Безпеки України щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 62 Конституції України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-11#Text> (дата звернення: 26.05.2021).

33. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон, Кодекс від 13.04.2012 № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text> (дата звернення: 01.06.2021).

34. Блажівський Є. М. Моніторинг протидії злочинності в Україні : монографія. Харків, 2017. 370 с.

35. Березовська І. Р. Адміністративно-правові засоби забезпечення інформаційної безпеки України : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2012. 18 с.

36. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон, Кодекс від 07.12.1984 № 8073-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 01.06.2021).
37. Білецький А. В. Участь громадськості у запобіганні корупційним злочинам в Україні : дис. канд. юрид. наук: 12.00.08. Харків, 2018. 228 с.
38. Буроменський М. В., Сердюк О. В. Добросчесне інформаторство (whistle-blowing) як інструмент протидії корупції. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2017. № 11. С. 32-40.
39. Роз'яснення Національного агентства з питань запобігання корупції від 31.07.2020 р. URL: [https://nazk.gov.ua/uk/documents/roz-yasnennya-vid-26-10-2020-10-shhodo-pravovogo-statusu-vykryvacha-ukryminalnomuprovadzhenni/?hilite =](https://nazk.gov.ua/uk/documents/roz-yasnennya-vid-26-10-2020-10-shhodo-pravovogo-statusu-vykryvacha-ukryminalnomuprovadzhenni/?hilite=) (дата звернення: 01.06.2021).
40. Чим відрізняється викривач і заявник? URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/chymvidriznyayetsya-vykryvach-i-zayavnyk/> (дата звернення: 01.06.2021).
41. Бусол О. Ю. Вплив деяких чинників боротьби з корупцією на її загальний рівень у країнах світу. *Актуальні питання протидії корупції*. 2016. № 22. С. 43-47.
42. Голіна В. В. Запобігання злочинності (теорія і практика): навч. посіб. Харків, 2015. 120 с.
43. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади та місцевого самоврядування: монографія / за ред. Ю. В. Ковбасюка і В. Л. Федоренка. Київ, 2016. 524 с.
44. Повідомлення про корупцію. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/robotaz-rovidomlennuyam/> (дата звернення: 01.06.2021).
45. Бенедик В. І. Проблеми визначення поняття та правового статусу викривачів у антикорупційній діяльності. *Корупція в Україні: питання*

протидії / за заг. ред. В. М. Гаращука. Харків, 2015. 168 с. (Серія «Наукові доповіді». вип. 16).

46. Нестеренко О. В. Правовий захист викривачів. *Права людини*. 2016. 94с. URL: <http://nocorrupt.com/content/pravovyy-zahyst-vykrivachiv> (дата звернення: 01.06.2021).

47. Про забезпечення захисту інформаторів : Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи № 2073 (2015) II Офіц. вебсайт Уповноваженого Верховної Ради з прав людини. URL: www.ombudsman.gov.ua/files/Recomendation_2.pdf. (дата звернення: 01.06.2021).

48. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-ХІІІ Відом. Верхов. Ради України. 1992. № 48. Ст. 650.

49. Загиней З. А. Проблеми правового статусу викривачів корупції в Україні. *Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції : матеріали круглого столу (Київ, 2 листопада 2018 р.)* / редкол.: В. Черней, К. Ланчиньскас, А. Фодчук та ін. Київ, 2018. С. 48-51.

50. Запобігання корупції: методичні рекомендації для місцевих активістів/ Д. О. Калмиков, Д. В. Сінченко, О. О. Сорока та ін.; за заг. ред. М. І. Хавронюка. Київ, 2017. 242 с.

51. Захист прав викривачів корупції: як це працює в Україні та світі. 2015. URL: <http://anticorruption.in.ua/news/our/9259.html> (дата звернення: 01.06.2021).

52. Крижна В. В. Правовий статус викривачів в антикорупційній діяльності. URL: http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/9681/1/%D0%A0%D0%BE%D0%BB%D1%8C%20%D1%96%D0%BD%D1%81%D1%82.%20%D0%B2%D0%B8%D0%BA%D1%80%D0%B8%D0%B2.%20%D1%83%20%D0%B7%D0%B0%D0%BF%D0%BE%D0%B1.%20%D1%82%D0%B0%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%B8%D0%B4.%2020%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF._p088-090.pdf (дата звернення: 01.06.2021).

53. Правовий статус осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції (викривачів). URL: http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/9714/1/%D0%A0%D0%BE%D0%BB%D1%8C%20%D1%96%D0%BD%D1%81%D1%82.%20%D0%B2%D0%B8%D0%BA%D1%80%D0%B8%D0%B2.%20%D1%83%20%D0%B7%D0%B0%D0%BF%D0%BE%D0%B1.%20%D1%82%D0%B0%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%B8%D0%B4.%20%20%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF._p194-196.pdf (дата звернення: 01.06.2021).

54. Права та гарантії захисту викривачів відповідно до Закону України «Про запобігання корупції». URL: <https://nazk.gov.ua/uk/documents/prava-ta-garantiyi-zahystu-vykrivachiv-vidpovidno-do-zakonu-ukrayiny-pro-zapobigannya-koruptsiyi/> (дата звернення: 01.06.2021).

55. Павленко Н. Г. Проблемні питання визначення правового статусу викривача корупції. URL: http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/165381/%D0%A0%D0%B5%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F%20%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B%D0%BE%D1%97%20...%20%20%D0%A72_p234-235.pdf (дата звернення: 01.06.2021).

56. Лаврик Г. В. Встановлення системних бар'єрів на шляху поширення корупційних практик: пріоритети сучасного суспільства. *Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки*. Випуск 88 / Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2020. С. 138-156.

57. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією // Відомості Верховної Ради України. 2007. № 47-48.

58. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією. Конвенцію ратифіковано Законом № 2476-IV (2476-15) від 16 берез. 2005. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 16. Ст. 266.

59. Косиця О. О. Заходи запобігання корупції в Україні: погляд на антикорупційні реформи. *Кримінологічна теорія і практика: досвід, проблеми сьогодення та шляхи їх вирішення* : зб. наук. праць за матеріалами наук.-практ. конф. у 2 т., м. Київ, 26 березня 2015 р. Київ, 2015. Т. 2. С. 187-190.

60. Дещо про міжнародний досвід у сфері захисту викривачів: Національне Агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://mzk.gov.ua/news/deshcho-pro-mizhnarodnyu-dosvid-u-sferizahystuvykrivachiv> (дата звернення: 09.06.2021).

61. Резолюція 1729 (2010). Защита разоблачителей. Сайт Совета Европы. URL: [https://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/\[russian_documents\]/\[2010\]/%5BApr2010%5D/Res1729_rus.asp](https://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/[russian_documents]/[2010]/%5BApr2010%5D/Res1729_rus.asp) (дата звернення: 09.06.2021).

62. Офіційний сайт Єврокомісії. URL: http://europa.eu/rapid/pressrelease_IP-18-3441_en.html (дата звернення: 09.06.2021).

63. 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> (дата звернення: 09.06.2021).

64. Шостко О. Ю. Правовий захист викривачів корупційних правопорушень. *Юридичний науковий електронний журнал*: електрон, наук. фах. вид. 2017. № 3. С. 146-150.

65. Захарчук О. З. Використання досвіду органів влади зарубіжних країн у боротьбі з корупційними правопорушеннями в Україні: адміністративно-правовий аспект : дис., канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2012. 223 с.

66. Калітенко О., Масат Т. Посібник викривачам корупції (Українське видання посібника, пілотна версія): посіб. / за ред.: О. Михальченко, І. Кудінської, С. Юхимовича, Г. Сандули, В. Рудковської. URL:

http://vykryvachi.trudovi.org/wpcontent/uploads/2017/09/Book_Vukruvachi.pdf

(дата звернення: 09.06.2021).

67. Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи № 2073 (2015) «Про забезпечення захисту інформаторів». URL:<https://minjust.gov.ua/files/general/2016/03/31/201603310000001040.pdf> (дата звернення: 09.06.2021).

68. Василичук В. І., Грибовський О. В. Міжнародні принципи захисту осіб, які надають допомогу із запобігання та протидії корупції. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2014. № 4. С. 223-232.

URL: <http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/677/1/21.pdf> (дата звернення: 09.06.2021).

69. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 р. № 2135-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2135-12> (дата звернення: 09.06.2021).

70. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві: Закон України // Відомості Верховної Ради України. 1994. № 11. Ст. 51.

71. Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам: законопроект № 4038а від 20.07.2016 р. URL: http://wl.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59836 (дата звернення: 09.06.2021).

72. Сметаніна Н. В. Небезпечні наслідки корупції для особи, держави та суспільства. *Право і суспільство*. 2017. № 4, ч. 2. С. 162-165.

73. Загальне адміністративне право: підручник/ І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та ін.; за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ, 2015. 568 с.

74. Збирак Т. В. Сутність і значення адміністративно-правових засобів та способів захисту права громадян на свободу слова. *Форум права*. 2013. № 3.

С. 239–244. URL: http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2013_3_41.pdf (дата звернення: 09.06.2021).

75. Кикоть І. Деякі аспекти визначення поняття корупція. Актуальні проблеми запобігання та протидії корупції і охорони права власності: другі юридичні читання : зб. наук. пр. / за ред. В. В. Галуцька. Тернопіль ; Київ; Херсон, 2011. С. 40-42.

76. Законопроект про захист викривачів інформації в Україні. 2015. URL: <http://initiativa11.org/draft-law-for-the-protection-of-whistleblowers-in-ukraine/?lang=uk> (дата звернення: 10.06.2021).

77. Нестеренко О. Закон про захист викривачів інформації в Україні: навіщо він нам? Українська правда. 2015. URL: <http://www.pravda.com.ua/columns/2015/12/1/7090873/> (дата звернення: 10.06.2021).

78. Гуджа против Молдавии. (№ 14277/04). 2008. URL: http://www.echr.ru/documents/doc/new2009/guja_v_moldav.htm (дата звернення: 10.06.2021).

79. Індекс сприйняття корупції 2019. URL: <https://tiukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2019> (дата звернення: 10.06.2021).

80. Костенко О.О. Деякі аспекти ролі викривачів (whistleblowers) у протидії правопорушенням. Право України. 2016. № 6. С. 188-194.

81. Інститут «викривачів корупції» в сучасних умовах або «благими намірами вимощена дорога до пекла». URL: <https://uifuture.org/publications/25056-instytut-vykrivachiv-koruptsii> (дата звернення: 10.06.2021).

82. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 02.06.2011. № 3460-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17#Text> (дата звернення: 10.06.2021).

83. 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.

84. Інститут викривачів – важливий запобіжник виникнення та поширення корупції в суспільстві. URL:<http://ivaadm.gov.ua/pravovadopomoha/item/12726-instytut-vykryvachiv-vazhlyvyi-zapobizhnykvynyknennia-ta-poshyrennia-koruptsii-v-suspilstvi> (дата звернення: 10.06.2021).

85. Косиця О. О. Адміністративно-правові засоби та способи захисту прав викривачів. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. № 3. С. 112-117.

86. Невмержицький Є. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії: монографія. К.: КНТ, 2018. 363 с.

87. Європейська комісія за демократію через право. Мірило правовладдя: Коментар. Глосарій. 2017. Київ. USAID. С. 43.